

CEDEFOP



Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus

PANORAMA

Ammatillisen

koulutuksen

rahoitus

Suomessa

**Rahoitusjärjestelmän
kuvaus**

Ammatillisen koulutuksen rahoitus Suomessa

Rahoitusjärjestelmän kuvaus

Ammatillisen koulutuksen rahoitus Suomessa

Rahoitusjärjestelmän kuvaus

Tekijä:

Kari Pitkänen
OPH – Opetushallitus
Hakaniemenkatu 2
PO Box 380
FIN-00531 Helsinki

Huhtikuu 1999

Toimeksiantaja: CEDEFOP – Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus

Toimittanut Sarah Elson-Rogers
apulaisjohtaja Stavros Stavrou valtuuttamana – CEDEFOP

Thessaloniki, 1999

Julkaisija:

CEDEFOP – Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus
Europe 123, GR-57001 THESSALONIKI (Pylea)

Postiosoite:

PO Box 22427, GR-55102 THESSALONIKI

P. (30-31) 490 111

F. (30-31) 490 020

Sähköposti: info@cedefop.gr

Kotisivu: www.cedefop.gr

Interaktiivinen web-palvelu: www.trainingvillage.gr

CEDEFOP perustettiin Euroopan yhteisöjen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 337/75 nojalla. Perustamisasetusta on viimeksi muutettu 6.2.1995 neuvoston asetuksella (EY) N:o 251/95 sekä 20.2.1995 neuvoston asetuksella (EY) N:o 354/95.

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä Internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu.int>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1999

ISBN 92-828-6837-0

© Euroopan yhteisöt, 1999

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kuhan lähdetiedot mainitaan.

Printed in ...

Esipuhe

Sarah Elson-Rogers/Sven-Åge Westphalen

CEDEFOP käynnisti vuoden 1997 lopussa hankkeen, jonka tavoitteena oli tuottaa Euroopan Unionin jäsenmaiden ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmien kuvaukset. Tarkoituksena on ollut kuvata sekä ammatillisen koulutuksen rahavirrat, rahoituksen lähteet ja kohdentamismekanismit että eri koulutustyyppien kustannukset. Raportit sisältävät erikseen ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen ja työllisyyskoulutuksen kuvaukset. Koska näiden koulutustyyppien rajat eivät ole kaikissa tapauksissa selviä, joissakin raporteissa on myös osuus, jossa kuvataan koulutustyyppien yhdistelmiä.

Projektin alkaessa CEDEFOP pyysi raportin kirjoittajia noudattamaan ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kuvauksissa yhtenäistä rakennetta. Ammatillisen koulutuksen kolmijakoisen tarkastelun puitteissa pyydettiin kuvaamaan seuraavia asiakokonaisuuksia:

- ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kansantaloudellisen, poliittisen, lainsäädännöllisen ja hallinnollisen taustan kuvaaminen;
- ammatillisen koulutuksen eri tyyppien määrittelyminen kansalliselta pohjalta;
- rahoituslähteiden yksilöinti (esim. Euroopan Unioni, keskushallinto, alue-/paikallishallinto, työnantajat, yksilöt jne.);
- rahoituksen jakelujärjestelmän selostaminen;
- vuosien 1986–1996 kustannuskehityksen kuvaaminen;
- ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kehitystrendien ja -näköymien arvioiminen.

Kirjoittajia pyydettiin mahdollisuuksien mukaan erottamaan yksityiset/julkiset ja suorat/epäsuorat rahoituslähteet sekä yksilöimään pääomakustannusten rahoitus ja tulo-rahoitus. Heitä pyydettiin myös erittelemään jokaisen koulutustyyppin kustannukset ja rahoituslähteet.

Kaikkien raporttien yhteinen rakenne mahdollistaa erilaisten järjestelmien yleisen vertailun ja helpottaa raporttien välisiä viittauksia. Kansallisten järjestelmien yksityiskohtien vertaileminen ei kuitenkaan ole mahdollista. Jo projektin alkuvaiheessa huomattiin, että raporttien saaminen vertailukelpoiksi ei ole mahdollista muun muassa seuraavista syistä:

- Ammatillisen koulutuksen määritelmät: Ammatillinen peruskoulutus, ammatillinen lisäkoulutus ja työllisyyskoulutus määritellään jäsenmaissa eri tavoin. Yhtenäisen määritelmän kehittäminen kaikille koulutustyypeille olisi helpottanut vertailua, mutta tietojen keruu ja esittäminen olisi oleellisesti vaikeutunut.

- Perustiedot: Monet seikat estävät vertailukelpoisten tietojen saamista, esimerkiksi yhteisten määritelmien puuttuminen, erilaiset kansalliset laskentajärjestelmät sekä kustannusten selvittäminen arvionvaraisesti silloin, kun rahoitusjärjestelmä on hajautettu. Erityisen vaikeata on ollut tietojen kokoaminen hajautetuista järjestelmistä ja epäsuorien kustannusten arvioiminen.

Työn edistyessä jopa perusparametrien kuvaaminen yhtenäisesti kaikista jäsenmaista osoittautui vaikeaksi muun muassa seuraavista syistä:

- Perinteisten koulutusluokitusten kasvava limittyminen. Joissakin maissa ammatillisen koulutuksen eri tyyppien jakautuminen ei ole yhtä selkeää kuin toisissa maissa. Tästä on seurannut, että jotkin kirjoittajat ovat joutuneet tekemään keinotekoisia jakoja esimerkiksi akateemisen ja ammatillisen koulutuksen välillä. Tämän päällekkäisyyden syynä on saattanut osaksi olla koulutuspolitiikan tarkoitus lisätä ammatillisen koulutuksen arvostusta. Se on kuitenkin lisäämässä vaikeuksia saada ammatillisen koulutuksen osuus rajatuksi perustiedoista. Elinikäisen oppimisen käsite on myös synnyttämässä nykyistä yhtenäisempiä koulutusrakenteita, joihin sisältyy aikaisempaa monipuolisempia oppimisympäristöjä.
- Ammatillisen koulutusjärjestelmän rahoituslähteitten ja -mekanismien mutkikkuus. Esimerkiksi on ollut vaikeuksia tunnistaa koulutuksen kysyntään vaikuttavia välillisiä kannustinmenetelmiä, kuten verohelpotuksia. Tämä mutkikkuus tulee esiin erityisesti sellaisissa maissa, joissa ei ole ammatillisen koulutuksen kansallista järjestelmää ja joissa paikallishallinnolla on pääasiallinen vastuu ammatillisen koulutuksen rahoituksessa.
- Yksittäisten jäsenmaitten viime vuosina tehdyt ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän muutokset hankaloittavat tarkasteltuja vuosia koskevien tietojen vertailua. Näiden uudistusten tuoreus monissa tapauksissa merkitsee myös, että käytettävissä ei ole täsmällisiä arvioita niiden vaikutuksista tehokkuus-, vaikuttavuus- ja tasapuolisuuskriteereitten valossa.

Raporttien yhteisen rakenteen kehittämiseksi ei ollut mahdollista kehittää parasta tapaa. Osoittautui välttämättömäksi tehdä kompromissi toisaalta yhteisen rakenteen ja toisaalta yksittäisten maitten kansallisten koulutusjärjestelmien erityispiirteiden kuvaamisen välillä. Vaikeuksista huolimatta ensimmäinen raporttisarja luo kuvaa Euroopan Unionin jäsenmaitten ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmien monimuotoisuudesta ja -mutkaisuudesta. Toivomme, että kuvaukset antavat hyödyllistä tietoa lukijoille, ja olisimme mielissämme kommentteistanne.

Haluamme kiittää Kari Pitkästä (Opetushallituksen hallintojohtaja), joka on valmistellut käsissänne olevan Suomen ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kuvauksen.

Sarah Elson-Rogers/Sven-Åge Westphalen
ser@cedefop.gr/saw@cedefop.gr

Sisällysluettelo

Esipuhe	5
Sisällysluettelo	7
Taulukot ja kaaviot	11
Tekijän esipuhe	14
Osa 1 Taustatietoa	17
1.1 Kansantalous.....	17
1.2 Poliittinen tausta	18
1.3 Lainsäädännölliset puitteet	21
1.4 Hallinnollinen tausta	22
1.4.1 Ammatillinen peruskoulutus ja julkisen rahoituksen piiriin kuuluva ammatillinen lisäkoulutus	22
1.4.1.1 Keskushallinto	22
1.4.1.2 Aluetaso	23
1.4.1.3 Paikallinen taso	23
1.4.2 Työvoimakoulutus	24
1.4.3 Työmarkkinajärjestöjen rooli	24
1.4.4 Koulutuksen järjestäjät	24
Osa 2 Ammatillinen peruskoulutus.....	27
2.1 Tausta... ..	27
2.1.1 Toisen asteen ammatillinen peruskoulutus ja ammattikorkeakouluopetus	27
2.1.2 Oppisopimuskoulutus.....	28
2.1.3 Institutionaalinen rakenne ja koulutukseen osallistuminen.....	29
2.1.4 Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän puitteet.....	30
2.2 Rahoituslähteet.....	33
2.2.1 Yleiskatsaus.....	33
2.2.2 EU-rahoitus	35
2.2.3 Keskushallinnon rahoitus	37
2.2.3.1 Valtionrahoitus oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannuksiin	38
2.2.3.2 Valtionrahoitus oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen pääomakustannuksiin.....	38
2.2.3.3 Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoiden opintotuki	39
2.2.3.4 Valtionrahoitus oppisopimuskoulutukseen	39

2.2.4	Aluehallinnon rahoitus.....	40
2.2.5	Paikallishallinnon (kuntien) rahoitus.....	40
	2.2.5.1 Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannukset	41
	2.2.5.2 Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen pääomakustannukset	41
	2.2.5.3 Kuntien rahoitus oppisopimuskoulutukseen	42
2.2.6	Opiskelijoiden rahoitusosuus	42
2.2.7	Ammatillisten oppilaitosten omat tulot.....	42
2.3	Epäsuoran rahoituksen lähteet.....	43
2.4	Ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisrahoitus	44
2.5	Rahoitusmekanismi	45
2.5.1	Yleistä	45
2.5.2	Ammatillisten oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuuden laskentamalli	46
	2.5.2.1 Valtionrahoituksen jakelu kuntien omistamien ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten käyttökustannuksiin	47
	2.5.2.2 Valtionrahoituksen jakelu kuntayhtymien ja yksityisten yhteisöjen omistamien oppilaitosten käyttökustannuksiin.....	49
	2.5.2.3 Valtion omistamien oppilaitosten rahoituksen jakelu käyttökustannuksiin	49
2.5.3	Käyttökustannusten valtionosuuksien laskenta ja maksatus.....	49
2.5.4	Pääomakustannusten valtionrahoituksen jakelu	50
2.5.5	Opintotuen jakelu ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoille	50
2.5.6	Valtionrahoituksen jakelu oppisopimuskoulutukseen.....	51
2.6	Johtopäätöksiä	52
2.6.1	Rahoituksen määrät.....	52
2.6.2	Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen jakelumekanismi.....	52
Osa 3	Ammatillinen lisäkoulutus	54
3.1	Tausta.....	54
	3.1.1 Ammatillisen aikuiskoulutuksen muodot	54
	3.1.2 Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus- ja laitosrakenne	55
	3.1.3 Opiskelijoiden toimeentulokustannusten rahoitus	56
	3.1.4 Rahoitusvirrat ammatillisen lisäkoulutuksen laitosrakenteessa.....	57
3.2	Rahoituksen suorat lähteet.....	57
	3.2.1 Yleistä	57
	3.2.2 EU-rahoitus.....	58
	3.2.3 Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus	59
	3.2.4 Ammatillisen lisäkoulutuksen alueellinen rahoitus	60
	3.2.5 Kuntien rahoitus ammatilliseen lisäkoulutukseen.....	60

3.2.6	Työmarkkinoiden osallistuminen ammatillisen lisäkoulutuksen kustannuksiin opintotuen muodossa	61
3.2.7	Yritysten ja yksilöitten rahoitus ammatilliseen lisäkoulutukseen	61
3.2.7.1	Julkisin varoin tuettu ammatillinen lisäkoulutus	61
3.2.7.2	Henkilöstökoulutus	63
3.3	Epäsuora rahoitus	64
3.4	Ammatillisen lisäkoulutuksen kokonaisrahoitus	65
3.5	Rahoituksen jakelumekanismit	67
3.5.1	EU-rahoitus	67
3.5.2	Valtionrahoitus ja opintotuen rahoitus	67
3.5.2.1	Suorat avustukset (ammatilliset erikoisoppilaitokset ja oppisopimuskoulutus)	67
3.5.2.2	Lääninhallitusten suorittama koulutuksen hankintatoiminta.....	67
3.5.2.3	Aikuisten opintotuki	68
3.5.3	Yksityinen ja yritysten rahoitus.....	68
3.6	Johtopäätöksiä	68
Osa 4	Työttömien koulutus	70
4.1	Taustaa	70
4.1.1	Rahoitus- ja laitosrakenne	70
4.1.2	Työvoimakoulutuksen ehdot	72
4.1.3	Koulutettavien toimeentulotuki	72
4.1.4	Työvoimakoulutuksen rahoitusvirrat.....	73
4.2	Työvoimakoulutuksen rahoituslähteet	73
4.2.1	Johdanto	73
4.2.2	EU-rahoitus.....	73
4.2.3	Valtion rahoitus työttömien koulutukseen.....	74
4.2.4	Yksityinen rahoitus.....	75
4.2.5	Työvoimakoulutuksen kokonaisrahoitus	76
4.3	Rahoituksen jakelumekanismi	76
4.4	Johtopäätöksiä	77
Osa 5	Rahoituksen tulevaisuudennäkymät.....	78
5.1	Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehitys vuosina 1986–1996	78
5.1.1	Rahoituksen kehityksestä	79
5.1.2	Rahoituksen jakelumekanismi.....	79
5.2	Ammatillisen koulutuksen rahoituksen tulevaisuudennäkymiä	81
5.2.1	Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämisalotteita	81
5.2.2	Seuraavatko yksikköhinnat todellista kustannustasoa?	81

5.2.3	Työssäoppimisen osuuden kasvu lisää työnantajien vastuuta ammattillisessa peruskoulutuksessa.....	81
5.2.4	Rahoitusvastuurajat	82
5.2.5	Säilytetäänkö kaksi erillistä ammatillisen lisäkoulutuksen hankintajärjestelmää?	82
5.2.6	Tuloksiin perustuva rahoitus	83
5.3	Yleisiä johtopäätöksiä.....	83
Liite 1:	Suomen ammatillisen koulutuksen lainsäädännön kehitys.....	84
Liite 2:	Sanasto	85
Liite 3:	Kustannuksia kuvaavat taulukot	88
Liite 4:	Bibliografia.....	93

Taulukot ja kaaviot

Taulukot

Taulukko 1	BKT Markkinahintaan.....	16
Taulukko 2	Työttömyys- ja työllisyysasteet.....	16
Taulukko 3	Julkinen velka käyvin hinnoin ja osuutena BKT:sta.....	17
Taulukko 4	Opiskelijoiden lukumäärä ammatillisissa oppilaitoksissa ja ammattikorkeakouluissa vuonna 1996.....	29
Taulukko 5	Oppisopimusoppilaiden lukumäärät vuosina 1986, 1991 ja 1996.....	29
Taulukko 6	Ammatillisen peruskoulutuksen suoran rahoituksen lähteet vuosina 1986, 1991 ja 1996 (MECUa vuoden 1996 hintatasoon).....	33
Taulukko 7	Ammatillisen peruskoulutuksen suoran rahoituksen erittely.....	33
Taulukko 8	Ammatillisen peruskoulutuksen käyttö- ja pääomakustannukset opiskelijaa kohti.....	34
Taulukko 9	Ammatillisen peruskoulutuksen EU-rahoitus sekä siihen liitetty kansallinen ja yksityinen rahoitus.....	35
Taulukko 10	Keskushallinnon rahoitus ammatilliseen peruskoulutukseen vuosina 1986, 1991 ja 1996.....	36
Taulukko 11	Kuntien rahoitus ammatillisten peruskoulutuksen kustannuksiin vuosina 1986, 1991 ja 1996.....	40
Taulukko 12	Ammatillisen peruskoulutuksen oppilasmaksut.....	41
Taulukko 13	Ammatillisten oppilaitosten tuotteiden ja palvelujen myynnistä saamat ja muut omat tulot.....	42
Taulukko 14	Työnantajien osuus oppisopimuskoulutuksena järjestetyn ammatillisen peruskoulutuksen oppilaille maksetuista palkoista.....	42
Taulukko 15	Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen erittely (1996 hintatason mukaan).....	43
Taulukko 16	Ammatillisen peruskoulutuksen eri rahoituslähteiden osuudet (MECUa vuoden 1996 hinnoin).....	44
Taulukko 17	Valtionosuuden laskentaperusteena olevat yksikköhinnat vuonna 1996.....	45
Taulukko 18	Koulutus- ja erorahaston edunsaajien lukumäärät vuosina 1991 ja 1996.....	55

Taulukko 19	Ammatillisen lisäkoulutuksen suorat rahoituslähteet vuosina 1986, 1991 ja 1996 (MECUa vuoden 1996 hinnoin)	57
Taulukko 20	Ammatillisen lisäkoulutuksen EU-rahoitus vuonna 1996 (sisältää kansallisen ja yksityisen rahoitusosuuden)	58
Taulukko 21	Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus	58
Taulukko 22	Kuntoutuskoulutuksen tuki	59
Taulukko 23	Kuntien rahoitus ammatilliseen lisäkoulutukseen.....	59
Taulukko 24	Koulutus- ja erorahaston myöntämä opintotuki	60
Taulukko 25	Ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitus	61
Taulukko 26	Ammatillisen lisäkoulutuksen yksityinen rahoitus.....	61
Taulukko 27	Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten yrityksille ja yksilöille myymä lisäkoulutus	61
Taulukko 28	Yhteenveto yritysten rahoituksesta julkisin varoin tuettuun ammatilliseen lisäkoulutukseen.....	62
Taulukko 29	Arvio henkilöstökoulutuksen määrästä ja rahoituksesta.....	63
Taulukko 30	Työnantajien oppisopimusoppilaille maksamat palkat	63
Taulukko 31	Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksen määrä (1996 hinnoin).....	64
Taulukko 32	Eri lähteitten osuudet ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa (MECUa vuoden 1996 hinnoin).....	65
Taulukko 33	Työvoimakoulutuksen ostojen jakautuminen erityyppisten koulutuksen järjestäjien kesken vuonna 1991 ja vuonna 1996	70
Taulukko 34	EU-rahoitus kehittämistoimintaan sekä työttömien koulutukseen 1996 yhdistettynä kansalliseen ja yksityisiin rahoitusosuuksiin.....	73
Taulukko 35	Työvoimakoulutuksen rahoitus.....	74
Taulukko 36	Työvoimakoulutuksen vuotuinen volyyymi.....	74
Taulukko 37	Yksityinen rahoitus työvoimakoulutuksen yhteishankinnoissa	75
Taulukko 38	Työvoimakoulutuksen rahoituksen kokonaistaso	75
Taulukko 39	Rahoituksen taso ja lähteet.....	77

Kaaviot

Kaavio 1	Ammatillisen koulutuksen hallinnon rakenteen yleiskuvaus.....	21
Kaavio 2	Yleiskuva ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmästä.....	25

Kaavio 3	Rahoitusvirrat ammatillisen peruskoulutuksen institutionaalisessa rakenteessa	31
Kaavio 4	Oppisopimuskoulutuksen rahoitusvirrat	32
Kaavio 5	Rahavirrat ammatillisen koulutuksen laitosrakenteessa.....	56
Kaavio 6	Rahoitusvirrat työvoimankoulutuksen rakenteessa	72

Tekijän esipuhe

Tämä CEDEFOPin julkaisu sisältää Suomen ammatillisen koulutuksen rahoituksen määrien, lajien, lähteiden ja mekanismien kuvauksen. Se on jäsennetty CEDEFOPin antaman rakenteen mukaisesti ammatilliseen peruskoulutukseen, lisäkoulutukseen ja työllisyyskoulutukseen. Alussa on ammatillisen koulutuksen taustaa kuvaava osuus. Toisessa osassa kuvataan erikseen Suomen ammatillisen peruskoulutuksen, lisäkoulutuksen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestelmiä, niiden laajuutta ja taloutta. Tarkastelu keskittyy ammatillisen koulutuksen rahoituksen tasoon, lajeihin, lähteisiin ja mekanismeihin.

CEDEFOPin ohjeiden mukaisesti raportti jakautuu seuraaviin osiin:

1. Viime vuosien historiallinen, poliittinen ja kansantaloudellinen tausta.
2. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän, rahoituksen määrien, lähteitten ja jakelumekanismien kuvaukset sekä yhteenvedona johtopäätöksiä niiden kehityksestä:
 - ammatillinen peruskoulutus;
 - ammatillinen lisäkoulutus;
 - työvoimapolitiittinen koulutus.
3. Viime vuosien kehitykseen perustuvia arvioita Suomen ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kehitysnäkymistä.

Ennen varsinaiseen kuvaukseen siirtymistä on tarpeellista määritellä yleisesti, mitä edellä mainitut kolme koulutustyyppiä tarkoittavat Suomessa. Lisäksi kerrotaan tämän selvityksen tietolähteistä ja rahoituksen määriä koskevien arvioiden perusteista.

Ammatillisen koulutuksen tyyppien kuvaus

Ammatillinen peruskoulutus

Ammatillinen peruskoulutus jakautuu kolmeen osaan: koulumuotoiseen toisen asteen ammatilliseen koulutukseen ja kolmannen asteen ammatilliseen koulutukseen (nykyään AMK) sekä oppisopimuskoulutukseen. Aikuisten ammatillisia perustutkintoja varten on 1990-luvun alusta lukien otettu käyttöön omat perusteensa. Ammatillisen oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut ovat ammatillisen peruskoulutuksen pääasiallisia järjestäjiä. Ammatillisen peruskoulutuksen rahoittaa julkinen sektori, opetusministeriö ja kunnat.

Ammatillinen lisäkoulutus

Aikuisten ammatillisen lisäkoulutuksen lajeja on useita. Ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjiä ovat ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, ammatillisen erikoisoppilaitokset sekä ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut. Opetusministeriö rahoittaa ammatillista lisäkoulutusta lääninhallitusten välityksellä. Osa kustannuksista katetaan työnantajilta ja oppilailta perittävistä maksuista saatavin tuloin.

Määrällisesti suurin osa ammatillisesta lisäkoulutuksesta on henkilöstökoulutusta, jonka työnantajat organisoivat ja rahoittavat. Henkilöstökoulutuksen volyymi vaihtelee huomattavasti kansallisten taloudellisten edellytysten mukaisesti. Tässä raportissa henkilöstökoulutuksen määrää ja rahoitusta koskevat tiedot ovat arvioita.

Työvoimapoliittinen koulutus

Työvoimapoliittisen koulutuksen tarkoituksena on tasapainottaa työvoiman tarjontaa ja kysyntää, täyttää työvoimatarpeita sekä ehkäistä työttömyyttä. Koulutusta järjestävät ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut, yliopistot sekä muut koulutuksen järjestäjät.

Vaikka yleensä työvoimapoliittisen koulutuksen rahoittaa työministeriö työhallinnon kautta, joissakin tapauksissa yritykset rahoittavat osan koulutuskustannuksista. Koulutukseen osallistuvat saavat normaalit työttömyysturvaedut.

Hankkeen toteutuksesta

Kuvauksen tekijät ovat Opetusministeriön ja Opetushallituksen asiantuntijoita.

Kansantaloutta kuvaavat tilastot ovat Tilastokeskuksen julkaisuista. Ammatillisen koulutuksen kustannuksia ja rahoitusta koskevat perustiedot vuosilta 1986 ja 1991 on hankittu Opetushallituksen vanhoista tietokannoista. Tietojen kokoaminen ja työstäminen oli suuritoinen ja monimutkainen prosessi. Opetushallituksessa on yksikkö, joka laskee Suomen opetustoimen (yliopistoja lukuun ottamatta) valtionrahoituksen. Vuotta 1996 koskevat kustannus- ja rahoitustiedot on saatu Opetushallituksen laskentajärjestelmästä muuntaen ne vastaamaan tämän raportin luokituksia.

Työvoimapoliittista koulutusta koskevat luvut perustuvat työministeriön tilastoihin. Henkilöstökoulutuksen määrää ja rahoitusta koskevat tiedot ovat arvioita, jotka perustuvat Tilastokeskuksen julkaisemiin koulutukseen osallistuneiden määriä koskeviin lukuihin sekä Suomen Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliiton (TT) julkaisemiin lukuihin. On korostettava, että henkilöstökoulutuksen määrän ja rahoituksen kuvaus perustuu arvioihin, koska yritysten sisäistä henkilöstökoulutusta koskevaa tilastotietoa ei ole ollut saatavilla. EU-rahoituksen määriä ja kohdentumista koskevat tiedot on saatu työministeriön vuosiraporteista. Raportin talousluvut on esitetty vuoden 1996 kustannus- ja hintatasoon muunnettuna.

Suomen ammatillisen koulutuksen järjestelmä on monimutkainen. Järjestelmää on kuvattu ja eri koulutustyyppien rahoitusjärjestelmä on eritelty yksityiskohtaisesti yhdistellen eri lähteistä koottuja tietoja.

ECUn vaihtokurssina on tässä raportissa käytetty 5,98 mk/1 ECUa (vuoden 1996 tilanne).

Opetushallituksen hallintojohtaja Kari Pitkänen on tämän raportin päätekijä. Hän johtaa Opetushallituksen linjaa, jonka tehtävänä on muun ohessa opetustoimen valtionosuuksien laskenta. Häntä ovat avustaneet erikoistutkija Marja-Leena Pernu Opetushallituksesta, taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen Opetusministeriöstä ja opetusneuvos Matti Kyrö Opetushallituksesta. Projektipäällikkö Jarkko Jännes Tampereen yliopistosta on tehnyt raporttia varten tarvitun tietojenkäsittelyn. Raportin ovat lukeneet ja hyväksyneet CEDEFOPin hallintoneuvoston suomalaiset jäsenet, Manu Altonen, Erkki Husu ja Juha Mäntyvaara. Raportin on viimeistellyt Sarah Elson-Rogers, joka on CEDEFOPissa vastannut koko hankkeesta.

Raportti on kirjoitettu ensiksi englannin kielellä ja sitten suomeksi. Käännös luonnollisesti vastaa alkuperäistä tekstiä, mutta tästä seuraa, että jotkin kuvaukset saattavat asiaa tuntevista suomalaisista lukijoista vaikuttaa epätasmaisilta. Tämä johtuu siitä, että Suomen järjestelmiä on pyritty kuvaamaan ensisijaisesti siten, että ne olisi ulkomaalaisen lukijan helppo ymmärtää (Kari Pitkäsen huomautus, jota ei ole englanninkielisessä julkaisussa).

Osa 1 Taustatietoa

1.1 Kansantalous

Seuraavissa taulukoissa esitetään kolme kansantalouden indikaattoria: Bruttokansantuote (BKT markkinahintaan), työllisyys- ja työttömyysasteet sekä julkistalouden velkaisuusaste.

Taulukko 1 BKT Markkinahintaan

Vuosi	BKT milj. mk	Milj. MECUa	Kasvuprosentti vuodesta 1986
1986	446 606	74 683	
1991	479 011	80 102	7,2
1995	501 490	83 861	12,3
1996	519 322	86 843	16,3
1997	550 532	92 062	23,2

Suomen kansantalous kasvoi 1980-luvulla tasaisesti. Kasvu pysähtyi vuonna 1991, ja bruttokansantuote laski 479 011 milj. markkaan (80 102 MECUun), mistä se laski alimmalle tasolleen (456 571 milj. mk – 76 350 MECUun) vuonna 1993. Kansantalous kohtasi vakavia ongelmia useitten tekijöitten vaikutuksesta. Tästä aiheutui työttömyysasteen nopea nousu sekä julkistalouden tulopohjan romahtamisen vuoksi julkisen velan jyrkkä kasvu. Kansantuote on kasvanut taas vuodesta 1993 lukien, mutta työttömyysaste on pysynyt korkeana.

Taulukko 2 Työttömyys- ja työllisyysasteet

Vuosi	Työttömyysaste %		Työllisiä % Suomen 15–74-vuotiaasta väestöstä
	Yhteensä	15–24-vuotiaat	
1986	5,4	9,7	
1991	6,6	16,3	69,2
1995	15,4	29,7	64,6
1996	14,6	28,0	64,7
1997	12,7	25,2	64,3

Työttömyys on ollut ja edelleen on suomalaisen yhteiskunnan ja kansantalouden vakavin ongelma. Siitä huolimatta, että talouskasvu on ollut viime vuosina 4–5 prosentin luokkaa, se ei ole vaikuttanut työllisyystilanteeseen perinteisesti koettuun tapaan.

Työttömien lukumäärä on laskenut vuoden 1994 noin 408 000 henkilöstä 314 000 henkilöön vuonna 1997. Samana aikana työllisten lukumäärä kasvoi 2 054 000:sta 2 169 000 henkilöön, noin 6%. Nuorten työttömyysaste oli korkeimmillaan (34%) vuonna 1994.

Taulukko 3 Julkinen velka käyvin hinnoin ja osuutena BKT:sta

Vuosi	Käyvin hinnoin	MECUa	% BKT:sta
1986	61 338	10 257	17,3
1991	113 135	18 919	23
1995	319 341	53 401	58,1
1996	331 772	55 480	57,8
1997	342 719	57 311	55,1

Julkisen velan 1990-luvun ajan jatkunut kasvu on aiheutunut valtion rahoitustarpeesta. Valtion velan määrä kohosi 418 184 milj. markkaan (69 930 MECUun) vuonna 1997 eli 76 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Velan kasvu on vuonna 1998 pysäytetty, ja se alkaa vähentyä lähivuosina. Valtionvelan tasosta huolimatta Suomi on täyttänyt Euroopan talous- ja rahaliiton (EMU) kriteerit, koska muiden julkisorganisaatioiden taloudellinen tilanne on valtiota parempi.

1.2 Poliittinen tausta

Vakaan taloudellisen kehityksen oloissa 1970- ja 80-luvuilla oli mahdollista kehittää julkisia palveluita. Uusia sosiaali- ja terveystaloudellisia sekä koulutuspalveluita otettiin käyttöön ja alettiin rahoittaa julkisin varoin. 1970-luvun loppupuolella alkoi ammatillisen koulutuksen uudistus. Uuden järjestelmän yleisenä tarkoituksena oli lisätä nuorten ammatillisen peruskoulutuksen määrää sekä lisätä ammatillisen koulutuksen vetovoimaa suhteessa lukion jatkuvasti kasvaneeseen suosioon.

Opiskelijamäärä kasvoi jatkuvasti. Valtio, kunnat ja kuntainliitot (jossain määrin myös yksityiset yhteisöt) perustivat uusia ammatillisia oppilaitoksia. Uuden järjestelmän rahoituksessa korostui tarve tasoittaa eroja Suomen alueitten välillä harvan asutuksen ja erilaisten kuntatalouksien johdosta. Valtion perusti oppilaitoksia kehitysalueille. Lisäksi valtiosuusi-järjestelmä tasoitti kuntien taloudellisia mahdollisuuksia koulutuksen ja muiden palvelujen tarjoajina ja kehittäjinä. Valtionavut porrastettiin kuntien taloudellisen kantokyvyn mukaisesti. Valtio perusti myös uusia etuuksia opiskelijoille sekä opintotukijärjestelmän.

Koulutuspolitiikan tavoitteena oli 1970-luvulta alkaen lisätä osallistumista ammatilliseen peruskoulutukseen. Vuosina 1976–1992 toteutettiin väliaikaisen ammatillisen koulutuksen ohjelma, jonka tarkoituksena oli lisätä koulutuspaikkoja. Valtio rahoitti kokonaan tämän ohjelman. Suurin osa ohjelman tuottamista koulutuspaikoista siirtyi oppilaitosten pysyvään kapasiteettiin ja normaalirahoituksen piiriin.

Ammatillisen lisäkoulutuksen tarjontaa oli vähän ja osallistuminen siihen vähäistä. Työttömien koulutusta varten alettiin 1960-luvun puolivälistä alkaen rakentaa oppilaitosverkostoa.

1970-luvulta vuoteen 1987 saakka Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue ja Keskustapuolue olivat päähallituspuolueita. Poliittinen tilanne muuttui vuonna 1987, kun kolmas Suomen suurista puolueista, Kansallinen Kokoomus, muodosti pääministeri Harri Holkerin johdolla yhdessä sosiaalidemokraattien ja eräitten pienten puolueitten kanssa hallituksen. Poliittinen traditio muuttui myös sikäli, että aikaisempien lyhytkautisten hallitusten sijasta hallitukset ovat toimineet koko eduskuntakauden ajan.

Koulutuspolitiikan päälinjoista on vallinnut varsin laaja yhteisymmärrys. 1980-luvun loppuvuosina jatkettiin aikaisempaa koulutuspolitiikkaa, mikä merkitsi edelleen koulutuksen julkisen rahoituksen kasvua. Ammatillisen koulutuksen kehittämistä jatkettiin, mutta rahoitusjärjestelmää ei juurikaan muutettu. Kun oppilasmäärä lisääntyi, kasvoivat myös valtion menot, koska rahoitus oli kytketty kuntien ja oppilaitosten oppilasmääriin ja aiheutuneisiin koulutuskustannuksiin. Ammatillisiin oppilaitoksiin lisättiin kapasiteettia aikuisten ammatillista lisäkoulutusta varten. Suurin osa ammatillisten oppilaitosten tarjoamasta ammatillisesta aikuiskoulutuksesta oli valtion rahoittamaa (myös yritysten omistamat ammatilliset erikoisoppilaitokset saivat valtionapua). Oppilaitoksia myös kannustettiin myymään koulutusta yrityksille ja yksilöille. Tämä oli ensimmäinen vaihe kehitettäessä markkinaorientoitunutta rakennetta aikuiskoulutusjärjestelmään.

Ensimmäiset merkit kansantalouden ylikuumentuneesta tilasta ja kohta alkavasta taloudellisesta lamasta tulivat esille vuonna 1989. Vuoden 1991 vaalien jälkeen hallituksen muodostivat pääministeri Esko Ahon johdolla Suomen Keskustapuolue ja Kansallinen Kokoomus sekä eräät pienet puolueet. Uusi hallitus joutui kohtaamaan taloudellisen laman, mihin liittyi julkisen sektorin tulopohjan romahdus, nopeasti kasvanut työttömyys, pankkikriisi sekä Suomen markan devalvoituminen.

Hallitus päätti vuoden 1992 alussa kansantalouden tasapainottamiseen tähtäävästä ohjelmasta. Ohjelman oleellinen osa oli julkisten menojen säästöohjelma, joka sisälsi säästötoimenpiteitä myös opetustoimen alalle. Suunnitelmia oli tehty kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi sekä kuntien ja valtion työnjaon kehittämiseksi. Kun sitten opetustoimen valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuonna 1993, siihen liitettiin valtion menojen säästöpäätöksiä. Opetustoimen uusi laskennallinen rahoitusjärjestelmä perustui yksikköhintoihin, oppilaskohtaisiin kustannuksiin, ja rahoituksen peruste oli oppilasmäärä. Yksikköhintoja laskettiin vuosittain muutaman prosentin verran, ja siten saatiin automaattisesti aikaan säästöjä opetustoimen menoihin valtiontaloudessa. Tästä seurasi, että oppilaskohtaiset kustannukset alenivat huomattavasti, ja samalla kuntien rahoitusosuus kasvoi.

Julkisten menojen yleisestä säästämistarpeesta huolimatta ammatilliseen koulutukseen osallistuvien lukumäärä jatkoi kasvuaan. Nuorisotyöttömyyden kohottua huippuunsa vuonna 1994 lukioitten, ammatillisten oppilaitosten ja yliopistojen opiskelijamäärä kasvoi nopeasti yli 100 000 opiskelijalla. Nuorisoa kannustettiin hakeutumaan ammatilliseen koulutukseen, ja tämä aiheutti tarpeen lisätä ammatillisen koulutuksen tehokkuutta kustannusten kasvun rajoittamiseksi. Kustannuksia pyrittiin alentamaan samalla, kun opiskelijamäärät kasvoivat nopeasti.

Jäljempänä tässä raportissa esitetyt luvut osoittavat, että ammatillisen koulutuksen tehokkuus lisääntyi taloudelliselta kannalta 1990-luvun alkuvuosina. Yksikköhinnat pienenivät niin paljon, että se melkein vastasi opiskelijamäärien kasvua.

Kuten jo edellä esitettiin, rahoitusjärjestelmän muutokset ja toimivallan siirrot kuntatasolle merkitsivät myös kuntien rahoitusosuuden kasvua (toimivaltaa siirrettiin myös niille oppilaitoksille, joita kunnat eivät omista). Myös ammatillisen lisäkoulutuksen ja työvoimakoulutuksen järjestelmiä muutettiin, ja tarkoituksena oli lisätä kilpailua eri tyyppisten koulutuksen tarjoajien välillä.

Vuonna 1994 järjestettiin kansanäänestys Suomen liittymisestä Euroopan Unionin jäseneksi. Vaikka jäsenyydessä nähtiin poliittisia ongelmia, Suomi liittyi Unionin jäseneksi pääministeri Esko Ahon (Suomen Keskustapuolueen puheenjohtaja) johtaessa maan hallitusta. Myönteinen poliittinen asenne jäsenyyttä kohtaan on säilynyt, ja vuonna 1998 Suomi päätti liittyä Euroopan talous- ja rahaliittoon. Euroopan Unioni on tuonut runsaasti uusia elementtejä Suomen ammatilliseen koulutukseen.

Kevään 1995 vaalien jälkeen uusi hallitus muodostettiin Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen ja Kansallisen Kokoomuksen pohjalta vahvistettuna Vasemmistoliitolla, Ruotsalaisella Kansanpuolueella ja Vihreällä Liitolla. Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen päätavoitteena oli alentaa työttömyyttä sekä katkaista valtion velkaantuminen. Koulutuspolitiikassa hallituksen tavoitteena on ollut ammattikorkeakoulujärjestelmän vakiinnuttaminen, mihin on liittynyt vakinaisten toimilupien antaminen ammattikorkeakouluille. Prosessi on kohdannut poliittisia ja ammatillisia paineita uuden korkeakouluopetuksen suuren alueellisen ja paikallisen merkityksen vuoksi. Tätä muutosta ja muita ammatillisen koulutuksen uudistuksia kuvataan tarkemmin jäljempänä.

Poliittiset asenteet ammatillista koulutusta kohtaan ovat pysyneet myönteisinä, vaikkakin opetusministerit ovat 1990 –luvulla joutuneet tekemään opetustoimeen kohdistuvia säästöpäätöksiä. Poliittisten puolueitten kesken vallitsee varsin laaja yhteisymmärrys koulutuspolitiikan päälinjoista ja koulutuksen merkityksestä Suomen kansantalouden ja suomalaisen yhteiskunnan myönteiselle kehitykselle.

1.3 Lainsäädännölliset puitteet

Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä kuvataan tämän raportin eri osissa. Seuraavassa kuvataan opetustoimen lainsäädännön rakennetta ja uudistusstrategiaa sekä luetellaan asianomaiset säännökset. Lainsäädännön kehittyminen on tähdännyt seuraavien periaatteiden vahvistumiseen opetustoimen alalla:

- puitelainsäädännön luomiseen;
- toimivallan hajauttamiseen;
- paikallisten ja oppilaitoskohtaisten innovaatioiden edistämiseen;
- ammatillisten oppilaitosten välisen kilpailun lisäämiseen;
- markkinamekanismin vahvistamiseen ammatillisessa lisäkoulutuksessa ja työvoimakoulutuksessa;
- koulutuksen järjestäjien toimivallan vahvistamiseen;
- valinnaisuuden lisäämiseen;
- ammatillisen koulutuksen tason ja laadun korottamiseen.

Kaikkia koulutuksen tasoja koskeva uusi lainsäädäntö vahvistettiin kesäkuussa 1998, ja se tulee voimaan vuoden 1999 aikana. Tämä lainsäädäntö jatkaa koulutuksen deregularisointia ja korostaa paikallisten viranomaisten sekä yksittäisten koulujen ja oppilaitosten päätösvaltaa. Teknisenä perusteena lainsäädännön uudistamiseen oli yksittäisten lakien ja säännösten lukumäärän vähentäminen ja koulutuslainsäädännön modernisointi. Koululakien lukumäärä väheni 26:sta yhdeksään.

Uuteen koululainsäädäntöön sisältyvät seuraavat lait:

- perusopetuslaki
- lukiolaki
- laki ammatillisesta koulutuksesta
- laki ammatillisesta lisäkoulutuksesta
- laki vapaasta sivistystyöstä
- laki taiteen perusopetuksesta
- laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta
- yliopistolaki
- laki ammattikorkeakouluopinnoista.

Vuonna 1998 annettu erityinen laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säätelee tässä raportissa kuvatun ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusta. Laki ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta vuodelta 1996 säätelee tässä raportissa kuvatun ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta.

Laki työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annettiin vuonna 1990. Opintotuesta samoin kuin työvoimakoulutuksessa olevien eduista on omat erilliset lakinsa, joita kuvataan ja joihin viitataan jäljempänä.

1.4 Hallinnollinen tausta

Kaavio 1 Ammatillisen koulutuksen hallinnon rakenteen yleiskuvaus

	Ammatillinen peruskoulutus	Ammatillinen lisäkoulutus	Työvoimakoulutus
Vastuullinen ministeriö	Opetusministeriö	Opetusministeriö	Työministeriö (Opetusministeriö)
Keskushallinto	Opetushallitus	Opetushallitus	Ei ole
Aluetaso		Lääninhallitukset	Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Paikallinen taso	Kunnat Kuntayhtymät Oppilaitosten hallintoelimet	Kunnat Kuntayhtymät Oppilaitosten hallintoelimet	Työvoimatoimistot
Oppilaitokset	Ammatilliset oppilaitokset	Ammatilliset oppilaitokset Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset	Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset Ammatilliset oppilaitokset

1.4.1 Ammatillinen peruskoulutus ja julkisen rahoituksen piiriin kuuluva ammatillinen lisäkoulutus

1.4.1.1 Keskushallinto

1960-luvun lopulle saakka useat ministeriöt vastasivat ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen hallinnosta. Yleisvastuu siirrettiin opetusministeriölle 1970-luvun alussa, koska tavoitteeksi asetettiin ammatillisen koulutuksen yhtenäistäminen ja kehittäminen. Noihin aikoihin perustettiin erityinen keskushallintoyksikkö, ammattikasvatushallitus, ensiksi kauppaja teollisuusministeriön alaisuuteen, mistä se pian siirrettiin opetusministeriön hallinnonalaan. Kouluhallitus oli perustettu vuonna 1869.

Kahdella keskusvirastolla, toinen yleissivistävää ja toinen ammatillista koulutusta varten, oli vahva asema koulutuksen hallinnossa. Vuonna 1991 virastot yhdistettiin ja perustettiin Opetushallitus. Samalla vahvistettiin opetusministeriön tehtäviä koulutuksen hallinnossa. Opetushallituksen uusi rooli keskittyy enemmän koulutuksen kehittämiseen, arviointiin ja palvelujen tuottamiseen kuin hallinnollisiin tehtäviin.

Opintotukikeskus toimii Kansaneläkelaitoksen organisaatiossa ja vastaa opintotuki-järjestelmän käytännön toteutuksesta.

Vuonna 1990 perustettiin Koulutus- ja erorahasto tukemaan niiden aikuisten koulutusta, jotka hakeutuvat koulutukseen omaehtoisesti, sekä myöntämään tukea aikuisille työttömyyden alkuvaiheessa. Tätä rahastoa hallinnoivat kolmikantaperiaatteen mukaisesti valtio ja työmarkkinajärjestöt.

1.4.1.2 Aluetaso

Lääninhallitukset vastaavat aluetasolla opetus- ja kulttuuritoimen tehtävistä. Lääninhallitukset kuuluvat hallinnollisesti sisäasiainministeriön toimialaan, vaikkakin opetusministeriö ohjaa niiden opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä. Lääninhallitusten lukumäärä vähennettiin vuonna 1997 yhdestätoista viiteen (lisäksi itsehallinnollinen Ahvenanmaan maakunta). Lääninhallituksilla oli runsaasti suunnittelu- ja hallintotehtäviä 1970- ja 1980-luvuilla, mutta tehtäväalaa on asteittain supistettu. Nykyisin niiden päätehtävät opetustoimessa ovat ammatillisen lisäkoulutuksen hankinta sekä lukioitten ja ammatillisen koulutuksen yhteishakujärjestelmän toteutus aluetasolla. Järjestelmästä vastaa keskustasolla Opetushallitus. Lääninhallitusten aikaisempia tehtäviä on delegoitu kunnille ja oppilaitosten ylläpitäjille. Kuntasektorista on vähitellen tullut opetustoimen pääasiallinen hallintoviranomainen.

1.4.1.3 Paikallinen taso

Suomessa on 445 kuntaa. Kuntien oma hallinto vastaa lukuisten kansallisesti säädettyjen tehtävien tarjonnasta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen aloilla. Kunnat keräävät rahoitusta kunnallisella tuloverolla, mutta ne saavat myös valtionosuutta näiden tehtävien rahoitusta varten. Valtionosuudet lasketaan monien tehtäväkohtaisten tekijöitten perusteella, ja niihin vaikuttavat myös kuntien taloudellinen asema sekä kuntien asukaskohtaisen verokertymän taso.

Opetustoimessa kuntien velvollisuutena on ylläpitää perusopetusta. Ammatillisen oppilaitosten perustaminen ja ylläpitäminen on kunnille vapaaehtoista. Ammatillisten oppilaitosten valtionrahoituksen korkeasta tasosta on kuitenkin seurannut, että kunnat ovat olleet halukkaita lisäämään ammatillisen koulutuksen kapasiteettia. Lisäksi kunnallishallinto on uskonut siihen, että ammatillisella koulutuksella on suuri merkitys myös kunnan kilpailukyvyn kannalta. Kunnat ovat perustaneet kuntayhtymiä ammatillisen koulutuksen ylläpitäjiksi.

Paikallisella tasolla oppisopimustoimistot ovat olleet vastuussa oppisopimuskoulutuksesta. Useimmat näistä toimistoista ovat kuntien tai kuntayhtymien omistamia. Oppisopimustoimistot vastaavat työnantajien ja oppilaitosten kanssa tehtävistä

oppisopimuksista. Vuonna 1998 annettu uusi lainsäädäntö tähtää entistä lähempiin organisatorisiin yhteyksiin oppisopimuskoulutuksen ja koulumuotoisen koulutuksen välillä.

1.4.2 Työvoimakoulutus

Työministeriö vastaa työvoimakoulutukseen ja työvoimakoulutuksessa olevien etuihin osoitettujen budjettivarojen kohdentamisesta. Työministeriön hallinnonalaan kuuluvat alueelliset työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä paikalliset työvoimatoimistot. Nämä alueelliset ja paikalliset organisaatiot vastaavat työvoimapalveluista, mukaan lukien ammatillisten kurssien hankkimisesta työttömille.

Kansaneläkelaitos hallinnoi koulutukseen osallistuvien työttömien tukea. Työntekijäjärjestöjen ylläpitämät työttömyyskassat myöntävät ansiosidonnaisen tuen työttömille jäsenilleen.

1.4.3 Työmarkkinajärjestöjen rooli

Kolmikantayhteistyön traditio on Suomessa suhteellisen lyhyt. 1980-luvulla Ammattikasvatushallituksen yhteydessä toimi ammattikoulutusneuvosto. Neuvostolla oli jaostoja, jotka käsitelivät ammatillisen koulutuksen alakohtaisia kysymyksiä. 1990-luvulla näitten koulutustoimikuntien asema on vahvistunut erityisesti ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteitten kehittämistyössä. Kolmikantaorganisaatiolla ei ole tehtäviä ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä. Ainoa muodollinen asema ammatillisen koulutuksen rahoituksessa työmarkkinajärjestöillä on edellä kuvatun Koulutus- ja erorahaston hallinnossa.

1.4.4 Koulutuksen järjestäjät

Ammatillista peruskoulutusta sekä oppilaitosmuotoista ammatillista lisäkoulutusta ja oppisopimuskoulutusta järjestävät:

- ammatilliset oppilaitokset
- ammattikorkeakoulut.

Näiden oppilaitosten omistuspohja on ollut monimuotoinen. Useimmat ammatilliset oppilaitokset ovat kuntien perustamia, vaikka myös valtio on perustanut oppilaitoksia erityisesti kehitysalueille. Lisäksi kuntainliitot (nykyisin kuntayhtymät) ja yksityiset yhteisöt ovat perustaneet oppilaitoksia. Vuodesta 1994 alkaen useimpien valtion ammatillisten oppilaitosten omistus on siirretty kunnille osana julkisen hallinnon desentralisointiprosessia. Valtio kuitenkin edelleen ylläpitää ammatillisia erityisoppilaitoksia, joiden tehtävänä on vammaisten ja muiden erityistarpeita omaavien ammatillinen koulutus.

Valtio rahoittaa oppilaitosmuotoista koulutusta kuntien valtionosuusjärjestelmän avulla. Valtio (opetusministeriö) rahoittaa suoraan muita kuin kuntien ylläpitämiä oppilaitoksia. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävä ammatillinen perus- ja lisäkoulutus rahoitetaan paikallisten oppisopimustoimistojen välityksellä.

Ammattikorkeakoulutasoinen ammatillinen peruskoulutus on viimeisin ammatillisen koulutuksen uudistus, joka aloitettiin kokeiluna vuonna 1991 ja vakinaistettiin vuonna 1996. Ammattikorkeakoulut ovat suuria, monialaisia koulutusorganisaatioita. Myös ammatillisia oppilaitoksia on kannustettu ammattikorkeakoulujen mallin mukaisesti yhdistymään ja muodostamaan suuria monialaisia oppilaitoksia. Vuodesta 1996 vuoteen 1999 ammatillisten oppilaitosten lukumäärä on vähentynyt 401:stä 298:aan.

Ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut järjestävät myös ammatillista lisäkoulutusta, vaikka siihen ovat erikoistuneet:

- ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset
- ammatilliset erikoisoppilaitokset.

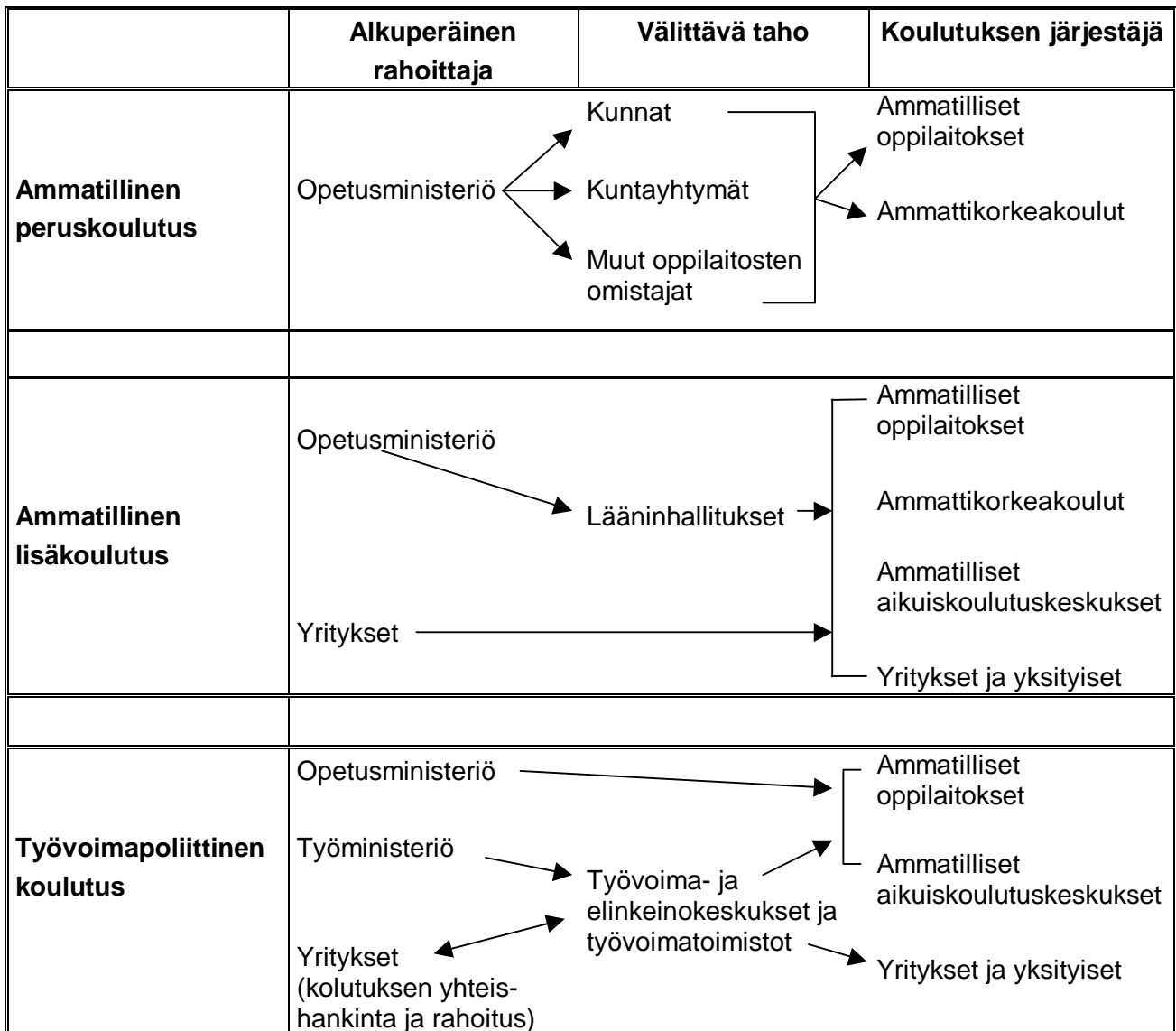
Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset perustettiin alun perin järjestämään työllisyyskoulutusta (nykyisin työvoimakoulutusta). Vuodesta 1991 alkaen ne ovat kilpailleet muiden oppilaitosten kanssa ammatillisen lisäkoulutuksen ja työvoimakoulutuksen markkinoilla. Ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia on 54 vuonna 1999. Useimmat niistä ovat kuntien omistamia, vaikka jotkin niistä toimivat yhtiömuotoisina. Ne saavat rahoitusta toimintaansa opetusministeriön budjetista lääninhallitusten välityksellä ammatillista lisäkoulutusta varten ja työministeriön budjetista alueellisen ja paikallisen työhallinnon välityksellä työvoimakoulutusta varten.

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat yritysten omistamia. Niitä on 45 vuonna 1999. Ne saavat pääosan rahoituksestaan yrityksiltä. Opetusministeriö myöntää niille perusavustuksia.

Kaikki edellä mainitut oppilaitosryhmät järjestävät työvoimakoulutusta, vaikkakin ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, jotka on alun perin perustettu tätä tarkoitusta varten, ovat säilyttäneet pääosan (57% vuonna 1996) markkinoista. Oppilaitosten järjestämä työvoimakoulutus rahoitetaan pääasiassa työministeriön budjetista alueellisen ja paikallisen työhallinnon toimesta.

Ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen sekä työvoimakoulutuksen institutionaalisia rakenteita on kuvattu jäljempänä kunkin osan alussa. Seuraava kaavio antaa yleiskuvan rahoitusjärjestelmän kokonaisuudesta.

Kaavio 2 Yleiskuva ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmästä



Osa 2 Ammatillinen peruskoulutus

2.1 Tausta

Kuten esipuheessa kuvattiin, Suomessa järjestetään kolmentyyppistä ammatillista peruskoulutusta, toisen asteen ammatillista peruskoulutusta, ammattikorkeakouluopetusta ja oppisopimuskoulutusta.

2.1.1 Toisen asteen ammatillinen peruskoulutus ja ammattikorkeakouluopetus

Julkista rahoitusta saavan oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen järjestelmässä on kaksi tasoa: toisen asteen ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakouluopetus. Koulutusta järjestävät ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut. Suurin osa koulutuksesta on kokonaan oppilaitosmuotoista ja oppilaitokset järjestävät myös oppisopimuskoulutukseen kuuluvan teoreettisen opetuksen.

- Toisen asteen ammatillinen koulutus tähtää laajaan valikoimaan käytännöllisiä ammatteja. Se on tarkoitettu pääasiassa 15–16-vuotiaille peruskoulun päättävillä nuorilla. Opintojen pituus vaihtelee kahdesta kolmeen vuoteen opiskelijoiden koulutustaustasta ja koulutusalaan riippuen. Toisen asteen ammatillinen koulutus on päätetty yhtenäistää kolmivuotiseksi tutkinnoiksi, jotka sisältävät vähintään 6 kuukautta työssäoppimista.

Toisen asteen ammatillisessa peruskoulutuksessa oli 77 ammatillista perustutkintoa vuonna 1996. Tutkinnot jakautuvat seitsemään päälohkoon: luonnonvara-ala, teollisuuden ja liikenteen ala, kaupan ja hallinnon ala, koti- ja laitostalouden ala, sosiaali- ja terveydenhuollon ala, kulttuuriala sekä humanistinen ala ja opettajankoulutus). Toisen asteen ammatilliset tutkinnot koostuvat *perusopinnoista, erikoistumisopinnoista ja vapaavalintaisista opinnoista*. Perusopinnot sisältävät koulutusalan edellyttämät perustiedot ja -taidot sekä yleisopinnot. Erikoistumisopinnot keskittyvät kunkin ammatillisen tutkinnon edellyttämään erikoisosaamiseen. Molempiin opintotyyppihin yhdistyy käytännöllistä harjoittelua.

- Ammattikorkeakouluopetus tähtää korkeatasoisten asiantuntijoiden kouluttamiseen suorittaviin sekä suunnittelu- ja johtotehtäviin. Se on tarkoitettu pääasiassa ylioppilastutkinnon ja toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneille nuorilla (18–20-vuotiaille). Ammattikorkeakouluopinnot ovat vaihtoehtoinen koulutusura niille ylioppilaille, jotka eivät hakeudu yliopistoihin. Koulutuksen kesto on noin 4 vuotta. Vuonna 1996 oli myös ammattikorkeakouluopetuksessa 77 ammatillista perustutkintoa.

Vaikka pääosa ammatillisesta peruskoulutuksesta on suunnattu nuorille, myös aikuisilla on mahdollisuus osallistua koulutukseen.

2.1.2 Oppisopimuskoulutus

Vaikka ammatillinen koulutus on Suomessa ollut perinteisesti oppilaitosmuotoista, ensimmäiset oppisopimuskoulutusta koskevat säännökset annettiin jo vuonna 1923.

Suomalainen oppisopimuskoulutuksen malli sisältää käytännöllistä työpaikalla oppimista ja sitä täydentäviä teoreettisia opintoja oppilaitoksissa. Koska pääpaino on käytännöllisessä ammattiopetuksessa, oppilaat ovat 70–90% oppiajastaan työpaikoissaan, ja 10–30% on teoreettisia opintoja oppilaitoksissa. Oppisopimuskoulutusta rahoittavat valtio, kunnat ja yritykset.

Oppisopimuskoulutuksen volyymi on ollut pieni verrattuna oppilaitosmuotoiseen koulutukseen osallistuvien nuorten määrään. Oppisopimuskoulutusta järjestetään myös aikuisille, mutta se on tässä raportissa luokiteltu ammatilliseksi lisäkoulutukseksi. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävä ammatillinen peruskoulutus kestää yhdestä neljään vuoteen.

Asenteet oppisopimuskoulutusta kohtaan ovat muuttuneet aikaisempaa myönteisemmiksi, koska yleisesti hyväksytään tarve lähentää ammatillista koulutusta ja työelämää. Välillisesti ovat vaikuttaneet myös Euroopan Unionin piirissä esitetyt ammatillisen koulutuksen kehittämissuunnat, ja oppisopimuskoulutuksen laajentaminen on Suomessa ollut yksi mittavimmista Euroopan sosiaalirahaston tuella toteutettavista ohjelmista.

1990-luvun alusta alkaen oppisopimuskoulutuksen merkitys on kasvanut.

Oppisopimuskoulutuksena järjestetyssä ammatillisessa peruskoulutuksessa oli vuonna 1993 oppilaita noin 5 300, mikä on vuoteen 1996 mennessä yli kaksinkertaistunut 11 900 oppilaaseen. Sen lisäksi vuonna 1996 oli 4 300 opiskelijaa ammatilliseksi lisäkoulutukseksi luokitellussa oppisopimuskoulutuksessa. EU:n (sosiaalirahaston) rahoittaman oppisopimuskoulutuksen osuus oli ammatillisessa peruskoulutuksessa 970 opiskelijaa ja lisäkoulutuksessa 1 250 opiskelijaa. Vaikka oppisopimuskoulutusta on nykyisin painotettu, sen osuus ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärästä oli vuonna 1996 vain 5%. Oppisopimuskoulutus johtaa saman tasoihin tutkintoihin kuin oppilaitosmuotoinen ammatillinen peruskoulutus.

2.1.3 Institutionaalinen rakenne ja koulutukseen osallistuminen

Edellä kuvatun mukaisesti ammatillista peruskoulutusta järjestävät oppilaitokset on jaettu kahteen oppilaitostasoon, jotka vastaavat toisen asteen ammatillista koulutusta ja ammattikorkeakouluopetusta. Uusi ammattikorkeakouluopetus aloitettiin kokeiluna vuonna 1991, ja ensimmäiset vakinaiset luvat annettiin vuonna 1996. Ammattikorkeakoulut on perustettu olemassa olevan oppilaitosrakenteen pohjalta.

Vuonna 1996 ammatillista peruskoulutusta järjestävien oppilaitosten lukumäärä oli 410, joista yhdeksällä oppilaitoksella oli ammattikorkeakoulun vakinainen toimilupa (lisäksi 28 oppilaitoksella oli väliaikaisen ammattikorkeakoulun toimilupa). Sen jälkeen oppilaitosten lukumäärä on olennaisesti vähentynyt (322 vuonna 1996), ja vakinaisten ammattikorkeakoulujen määrä on kasvanut 24:een. Ammattikorkeakouluopetuksen luominen on muuttanut ammatillisen koulutuksen oppilaitosrakennetta. Ammattikorkeakoulut ovat suuria, monialaisia koulutusorganisaatioita. Saman mallin mukaisesti toisen asteen ammatilliset oppilaitoksia on yhdistetty aikaisempaa suuremmiksi ja laaja-alaisemmiksi koulutuslaitoksiksi. Seurauksena on ollut, että oppilaitosten lukumäärän pienentyessä niiden keskimääräinen opiskelijamäärä on kasvanut.

Aina vuoteen 1991 saakka kolmannes ammatillisista oppilaitoksista oli valtion ylläpitämiä, ja niissä oli melkein puolet kaikista opiskelijoista. Vuonna 1994 käynnistettiin prosessi valtion omistamien oppilaitosten siirtämiseksi kuntien ja yksityisten yhteisöjen ylläpidettäviksi. Varsin laaja yhteisymmärrys vallitsi siitä, että toimivaltaa siirretään opetustoimen keskushallinnolta paikalliselle ja alueelliselle tasolle. Vuonna 1997 jäljellä oli 9 valtion ylläpitämää ammatillista oppilaitosta, jotka järjestävät koulutusta vammaisille taikka muusta syystä erityisopetusta tarvitseville opiskelijoille. Useimmat ammatilliset oppilaitokset ovat nyt kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa. Eräät koulutuksen järjestäjät luokitellaan yksityisiksi, vaikka kunnat omistavat myös suurimman osan niistä.

Ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut järjestävät ammatillista peruskoulutusta sekä nuorille että aikuisille ja myös aikuisten ammatillista lisäkoulutusta (tätä on kuvattu jäljempänä ammatillisen lisäkoulutuksen yhteydessä). Aikuisten ammatillista peruskoulutusta varten otettiin käyttöön erityiset aloituspaikkakiintiöt 1990-luvun alussa. Aikuisten lukumäärä on huomattavasti kasvanut vuoden 6000:sta (1986) 18 900:aan (1991) ja 26 900:aan (1996). Aikuisten osuus ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärästä on vuodesta 1986 vuoteen 1996 lisääntynyt 4 prosentista 13 prosenttiin (aikuisten ammatillista peruskoulutusta käsitellään raportin tässä osassa), ja se tarkoittaa merkittävää kapasiteettia ammatillisen aikuiskoulutukseen ammatillisen lisäkoulutuksen ja työvoimakoulutuksen lisäksi.

Taulukko 4 Opiskelijoiden lukumäärä ammatillisissa oppilaitoksissa ja ammattikorkeakouluissa vuonna 1996

	Oppilaitoksia	Opiskelijoita
Ammatilliset oppilaitokset ¹⁾	401	192 100
Ammattikorkeakoulut	9	16 600
YHTEENSÄ	410	208 700

¹⁾ Ammatillisiin oppilaitoksiin sisältyy 28 väliaikaista ammattikorkeakoulua. Vuonna 1999 on 24 vakinaista ammattikorkeakoulua ja 298 toisen asteen ammatillista oppilaitosta.

Taulukko 5 Oppisopimusoppilaiden lukumäärät vuosina 1986, 1991 ja 1996 ¹⁾

	1986	1991	1996
Ammatillinen peruskoulutus	2 500	3 300	11 900
Ammatillinen lisäkoulutus	3 500	3 300	4 300
YHTEENSÄ	6 000	6 600	16 200

¹⁾ EU:n rahoittamat oppisopimusoppilaat, ammatillisessa peruskoulutuksessa 970 ja ammatillisessa lisäkoulutuksessa 1 250, eivät sisälly lukumääriin.

Lähde Oppilaiden jakautuminen ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen kesken vuosina 1986 ja 1991 ovat arvioita. Vuotta 1996 koskevat luvut perustuvat Opetushallituksen oppisopimuskoulutustilastoihin.

Oppilaitosmuotoisen ja oppisopimuskoulutuksena annettavan ammatillisen peruskoulutuksen yhteenlaskettu opiskelijamäärä oli 220 600 vuonna 1996.

2.1.4 Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän puitteet

Valtio ja kunnat rahoittavat valtion- ja kunnallisverolla kootuin varoin suurimman osan Suomen ammatillisesta koulutuksesta. Ammatillinen koulutus rahoitetaan yleisin budjettivaroin. Valtion budjetissa ei ole ammatillista koulutusta varten korvamerkittyä tuloerää, eikä myöskään ole olemassa kansallista maksua eikä muutakaan erityistä ammatillisen koulutuksen rahoituslähdettä.

Ammatillisen peruskoulutuksen valtionrahoitus noudattaa Suomessa yleistä talousarviokäytäntöä. Vuodesta 1992 lukien hallitus on soveltanut uutta järjestelmää valtiontalouden suunnittelussa. Valtiovarainministeriö ennakoi valtion meno- ja tulokehityksen seuraavia viittä vuotta varten käyttäen perusteena muun muassa eri ministeriöitten ehdotuksia ja laskelmia. Tavoitellut menokehitykset sovitaan hallituksen neuvotteluissa.

Valtioneuvoston päättämän tavoitellun valtion menojen tason puitteissa valtiovarainministeriö antaa ministeriöille menokehitykset. Opetusministeriön menokehitys

eritellään yleissivistävään koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen, aikuiskoulutukseen, yliopisto-opetukseen, aikuiskoulutukseen (sisältää ammatillisen lisäkoulutuksen) sekä opintotukeen. Koska opetusministeriön tehtävään kuuluu myös kulttuuri ja muita tehtäviä, myös näitä tehtäviä varten eritellään menokehykset.

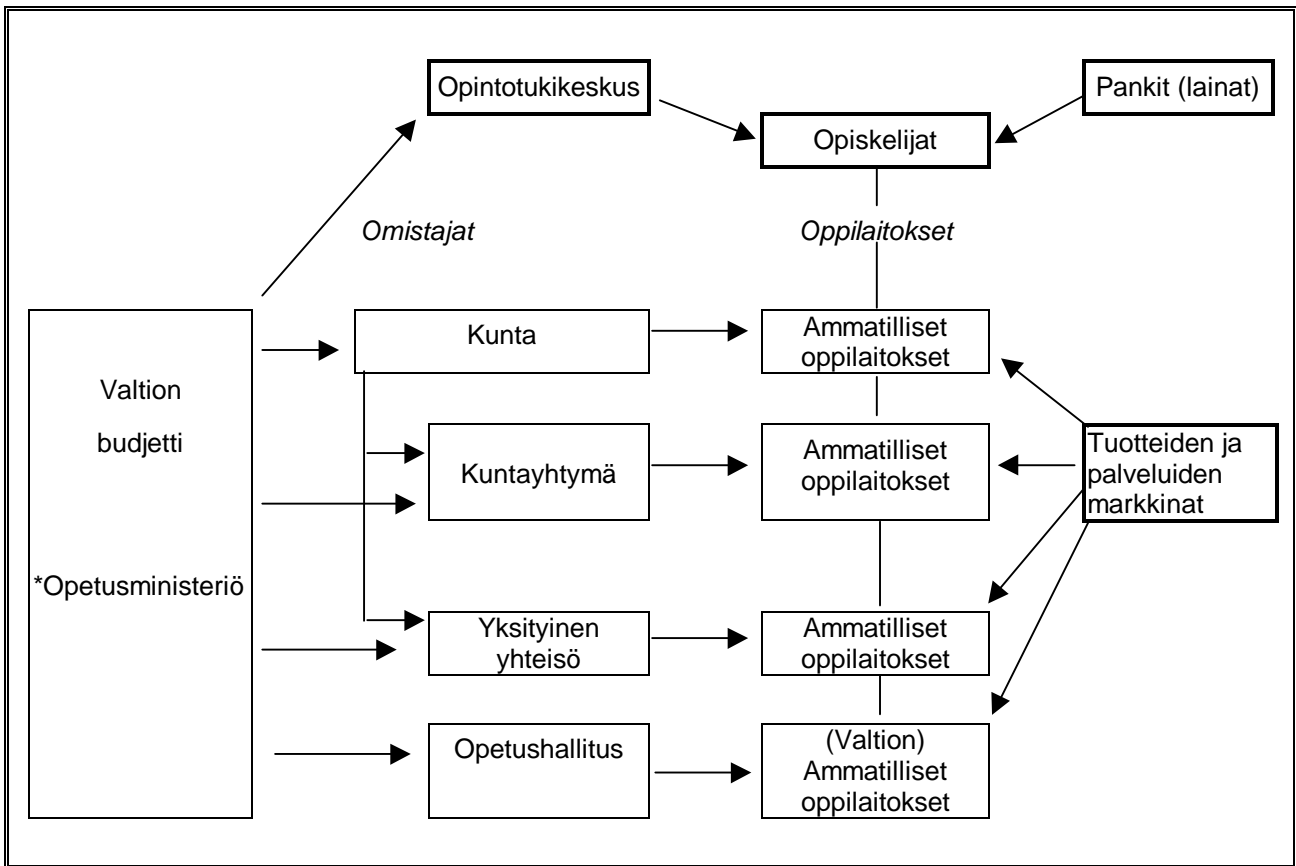
Opetusministeriö ei ole sidottu valtioneuvoston antamaan menojen kokonaiskehukseen eikä tehtävittäin eriteltyyn kehykseen. Opetusministeriö tekee ehdotuksensa valtion opetustoimen budjetiksi ja neuvottelee siitä asianomaisten valtion laitosten, Opetusalan ammattijärjestön (opettajien ja rehtoreitten järjestö) ja Suomen kuntaliiton kanssa.

Tärkeimmät neuvottelut budjettiprosessissa käydään opetusministeriön ja valtiovarainministeriön välillä sekä hallituksessa. Tässä prosessissa määritellään opetusministeriön budjetin ja sen eri kohtien suuruus. Hallitus antaa seuraavan vuoden talousarvioesityksen eduskunnalle syyskuussa.

Pääpiirteissään ammatillisen koulutuksen budjetti koostuu ammatillisten oppilaitosten käyttökustannusten ja pääomakustannusten rahoituksesta, opintotuesta ja erityisten kehittämisohjelmien rahoituksesta. Pääomakustannusten ja erityisohjelmien rahoituksen mitoitus talousarviossa on enemmän tai vähemmän harkinnanvaraista. Talousarvion pohjaksi arvioidaan opiskelijamääräennusteet. Nämä ennusteet perustuvat opetusministeriön antamiin opiskelijamääräkehymiin, jotka rajoittavat ammatillisten oppilaitosten opiskelijamääriä. Siten opiskelijamääriä koskevat ennusteet ovat varsin oikeaan osuneita. Rahoituslainsäädäntö määrittelee opiskelijakohtaisten keskimääräisten yksikköhintojen laskentakaavat. Talousarvioehdotusta laadittaessa ennakoitujen yksikköhinnat eivät ole lopullisia vaan niitä tarkistetaan vielä syksyllä laskentakaavojen mukaisesti, mutta yleensä talousarvioehdotuksen laadinnan pohjana käytetyt ennusteet ovat varsin luotettavia. (Tästä yksityiskohtia ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusjärjestelmän kuvauksessa kappaleessa 2.5.)

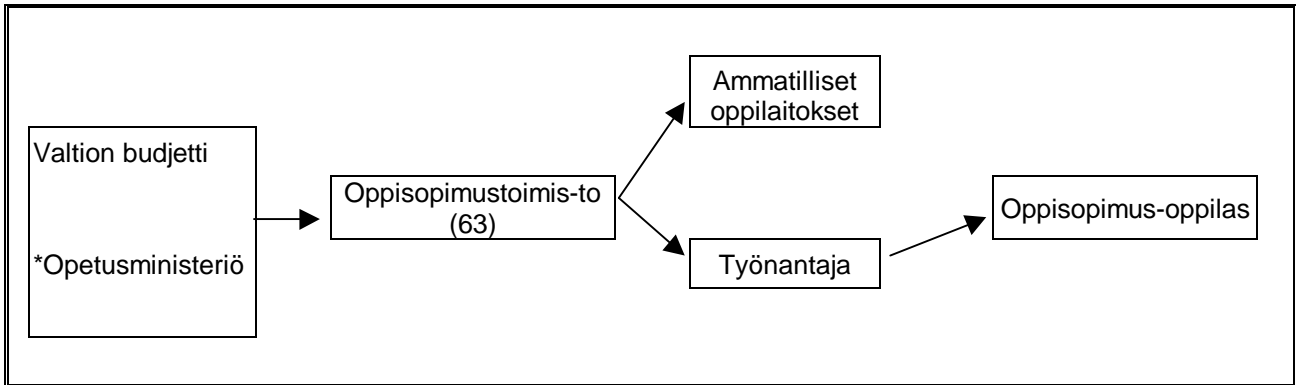
Koulumuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus toisen asteen ammatillisia oppilaitoksia ja ammattikorkeakouluja varten osoitetaan oppilaitosten ylläpitäjille. Useimmissa tapauksissa avustus osoitetaan kunnille osana niiden kertasumma-avustusta, joka on tarkoitettu yleensä kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoitusta varten. Muiden kuin yksittäisen kunnan omistamien ammatillisten oppilaitosten (kuntayhtymien, valtion ja yksityisten yhteisöjen) rahoitus osoitetaan suoraan oppilaitoksen omistajalle. Oppisopimuskoulutuksen rahoitus osoitetaan suoraan oppisopimustoimistolle (vuodesta 1999 alkaen oppisopimustoimiston omistajalle). Koulutukseen osallistuvien opintotuen rahoitus osoitetaan opetusministeriön budjetista Opintotukikeskukselle.

Kaavio 3 Rahoitusvirrat ammatillisen peruskoulutuksen institutionaalisessa rakenteessa



Kuten yllä oleva kaavio osoittaa, ammatillisen peruskoulutuksen päärahoittaja on valtio, joka ohjaa rahoituksen kunnille valtionosuusjärjestelmän välityksellä. Tätä rahoitusta täydentää kuntien omista verotuloista osoitettu rahoitus. Valtio rahoittaa myös opiskelijoitten toimeentuloa opintotukeen kuuluvina opintorahoina. Ammatillisen koulutuksen opiskelijat voivat myös ottaa yksityisiltä pankeilta opintolainoja. Ammatillisten oppilaitosten myymistä tuotteista ja palveluista saaduilla tuloilla on ollut kasvava osuus rahoituslähteenä. Julkisen rahoituksen piiriin kuuluvan oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusjärjestelmän mekanismeja kuvataan jäljempänä yksityiskohtaisesti.

Kaavio 4 Oppisopimuskoulutuksen rahoitusvirrat



Myös oppisopimuskoulutuksen rahoituksesta suurin osa tulee valtiolta. Tässä raportissa kuvattavaa oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmää sovelletaan vuoteen 1999. Ennen vuotta 1999 oppisopimuskoulutuksen rahoitus ohjattiin opetusministeriön budjetista paikallisille oppisopimustoimistoille, jotka ovat samalla tavalla yleensä kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa kuin ammatillista peruskoulutusta antavat oppilaitokset. Vuodesta 1999 alkaen oppisopimuskoulutuksen rahoitusta ei enää ohjata suoraan oppisopimustoimistoille vaan toimiston omistajalle (siis suoraan kunnille ja kuntayhtymille). Tämä muutos on periaatteessa tärkeä siksi, että se siirtää enemmän harkintavaltaa kunnille rahoituksen suuntaamisessa. Käytännössä tällä muutoksella ei lyhyellä tähtäyksellä ole merkittävää vaikutusta.

2.2 Rahoituslähteet

2.2.1 Yleiskatsaus

Hallituksen antaman ja eduskunnan hyväksymän talousarvion mukaiset määrärahat osoitetaan koulutuksen järjestäjille. (On huomattava, että rahoitusjärjestelmää on muutettu vuosina 1993 ja 1997. Seuraavassa esitetyt rahoitusjakautumia kuvaavat luvut perustuvat vuosina 1986, 1991 ja 1996 vallinneeseen tilanteeseen. Rahoitusmekanismit kuvataan uuden järjestelmän mukaisina kappaleessa 2.5.) Valtio jakaa opintotuen siihen oikeutetuille opiskelijoille. Koska lääninhallituksilla ei ole verotusoikeutta, niillä on vain pieni osuus rahoitusjärjestelmässä. Lääninhallitukset päättävät opetusministeriön niille osoittamien määrärahojen rajoissa pienten investointihankkeitten rahoituksesta (luokitellaan tässä raportissa keskushallinnon rahoitukseksi).

Euroopan Unionin jäsenyydestä vuodesta 1995 lukien se on rahoittanut ammatillista peruskoulutusta kansallisella, paikallisella ja oppilaitostasolla.

Työmarkkinajärjestöt ja yritykset eivät osoita suoraa rahoitusta ammatilliseen peruskoulutukseen. Joissakin tapauksissa yritykset tukevat koulutusta, mutta tästä ei ole

olemassa tilastoja. Epäsuoraan rahoitukseen on laskettu työnantajien oppisopimusoppilaille maksamat palkat. Ammatillinen peruskoulutus on käytännöllisesti katsoen opiskelijoille maksutonta. Yksityisellä rahoituksella ei siten ole minkäänlaista osuutta ammatillisen peruskoulutuksen suorassa rahoituksessa.

Oppilaitokset saavat myös omia tuloja myymistään tavaroista ja palveluista. Tämä rahoitus on luokiteltu yksityiseksi rahoitukseksi seuraavissa taulukoissa.

Taulukko 6 Ammatillisen peruskoulutuksen suoran rahoituksen lähteet vuosina 1986, 1991 ja 1996 (MECUa vuoden 1996 hintatasoon)¹⁾

	1986		1991		1996	
	MECUa	%	MECUa	%	MECUa	%
EU	-	-	-	-	16	1
Kansallinen	850	67	1 121	65	1 083	58
Kunnallinen	312	25	478	28	541	29
Yksityinen ²⁾	106	8	122	7	235	13
YHTEENSÄ	1 268	100%	1 721	100%	1 875	100%

¹⁾ Rahoituksen kokonaistasot ovat bruttomääräisiä. Esimerkiksi kansallinen rahoitus sisältää ammatillisten oppilaitosten käyttö- ja pääomakustannusten rahoituksen, opintotuen rahoituksen, oppisopimuskoulutuksen ja kansalliset rahoitusosuudet EU-rahoituksessa.

²⁾ Yksityinen rahoitus koostuu lähes kokonaan ammatillisten oppilaitosten myymistä tuotteista ja palveluista saamista tuloista. Nämä luvut sisältävät myös oppilasmaksut mutta eivät työnantajien oppisopimusoppilaille maksamia palkkoja.

Taulukko 7 Ammatillisen peruskoulutuksen suoran rahoituksen erittely

	1986		1991		1996		Muutos 96/86
	MECUa	%	MECUa	%	MECUa	%	
MECUa 1996 hintataso	MECUa	%	MECUa	%	MECUa	%	
Valtion ja kuntien rahoitus koulutuksen käyttökustannuksiin	849	67	1 281	75	1 247 ¹⁾	67	0
Oppilaitosten omat tulot ²⁾	101	8	121	7	234	13	+5
Oppilasmaksut ³⁾	5	-	1	-	1		
Koulutuksen pääomakustannukset	154	12	143	8	81	4	-8
Opintotuki	149	12	157	9	255	14	+2
Oppisopimuskoulutus ⁴⁾	10	1	18	1	57	3	+2
YHTEENSÄ	1 268	100	1 721	100	1 875	100	

¹⁾ Sisältää EU-rahoituksen ja kansallisen rahoituksen EU-ohjelmiin.

²⁾ Käsitellään käyttökustannusten rahoituseränä tässä raportissa.

³⁾ Käsitellään käyttökustannusten rahoituseränä.

⁴⁾ Sisältää oppisopimuskoulutuksen EU-rahoituksen.

Taulukko 8 Ammatillisen peruskoulutuksen käyttö- ja pääomakustannukset opiskelijaa kohti

Osallistuminen ¹⁾	1986	1991	Muutos % (1986–91)	1996	Muutos % (1991–96)
	149 000	176 900	+19	208 700	+18
1996 arvo FIM/oppilas	38 300	47 400	+23	42 500	-10
1996 arvo ECUa/oppilas	6 400	7 900		7 100	

1) Luvut sisältävät ammatilliseen peruskoulutukseen osallistuvat aikuiset mutta eivät aikuisia, jotka ovat oppisopimuskoulutuksena annettavassa ammatillisessa peruskoulutuksessa, koska sitä varten on erityinen rahoitusmekanismi. Tässä laskelmassa ei ole otettu lukuun oppisopimuskoulutuksen menoja, oppilasmaksuja eikä opintotukea.

Lähteet Opetushallituksen rekistereissä olevat tiedot ammatillisten oppilaitosten kustannuksista, tuloista ja valtionosuuksista vuosilta 1986, 1991 ja 1996. Hintatason muutoksissa on käytetty opetus- ja kulttuuritoimen julkisten menojen virallista hintaindeksiä.

2.2.2 EU-rahoitus

EU-rahoituksen osuutta ammatillisen koulutuksen rahoituksessa on vaikeata eritellä täsmällisesti. Hankerahoitus sisältää yleensä koulutuksen rahoitusta mutta myös muita elementtejä. Tässä raportissa EU-rahoitukseen on yleensä luettu niiden hankkeitten rahoitus, joita toteuttavat koulutusorganisaatiot taikka opetusviranomaiset.

EU-rahoituksella on suhteellisen pieni osuus ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisrahoituksesta. Kuitenkin EU-rahoitus on synnyttänyt alueille, kunnille, yrityksille, oppilaitoksille ja muille organisaatioille uusia mahdollisuuksia rahoittaa kehittämisprojekteja. Vuonna 1996 EU:n sosiaalirahastosta tuettiin 106:ta hanketta, joiden toteuttajina oli ammatillinen tai muu oppilaitos (ei sisällä yliopistoja). Myös EU:n aluekehitysrahastosta tuettiin vuonna 1996 koulutushankkeita.

Vuonna 1996 aloitettiin suurehko ohjelma, jonka tavoitteena on oppisopimuskoulutuksen kehittäminen ja lisääminen. Tämä EU:n rakennerahasto-ohjelman tavoitealueelle 3 sijoittuva ohjelma jakautuu työttömien ammatillisen peruskoulutukseen ja lisäkoulutukseen, joista jälkimmäinen on kuvattu kappaleessa 4.2.2 (työvoimakoulutus). Euroopan sosiaali- ja rakennerahastojen sekä Leonardo da Vinci -ohjelmiin käytetty rahoitus on arvioitu seuraavassa taulukossa.

Taulukko 9 Ammatillisen peruskoulutuksen EU-rahoitus sekä siihen liitetty kansallinen ja yksityinen rahoitus

1996 hintataso	EU		Kansallinen		Yksityinen ¹⁾		YHTEENSÄ	
	Milj. FIM	MECUa	Milj. FIM	MECUa	Milj. FIM	MECUa	Milj. FIM	MECUa
Oppisopimuskoulutuksena järjestetty ammatillinen koulutus	18	3	30	5	84	14	132	22
Muut EU-ohjelmat	78	13	78	13			156	26
YHTEENSÄ	96	16	108	18	84	14	288	48

¹⁾ Yksityinen rahoitus sisältää työnantajien oppisopimuspilaille maksamat palkat.

Lähde EU:n sosiaalirahaston tavoitealueen 3 Suomen vuotuinen raportti, 3.7.1997, työministeriö. Oppilaitosten osallistumisesta EU-ohjelmiin laadittu raportti, 12.3.1998, Opetushallitus.

EU:n komissio teki vuoden 1997 lopulla päätöksen rahoittaa hanketta, jonka tavoitteena on lähentää toisiinsa työelämää ja oppilaitosmuotoista koulutusta. Pää tavoitteena on kehittää oppisopimustyyppisen koulutuksen malleja kolmivuotisen ammatillisen peruskoulutuksen viimeiseksi vuodeksi, jolloin opiskelijat työskentelisivät yrityksissä. Tämä hanke liittyy kiinteästi toisen asteen ammatillisen koulutuksen luvussa 2.1.1 kuvattuun uudistukseen.

EU:n rahoitusta koskeva päätöksenteko noudattaa Euroopan komission yleisiä malleja. EU:n sosiaali- ja rakennerahasto-ohjelmia hallinnoivat eri ministeriöt (työministeriö, sisäasiainministeriö, opetusministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö). Ohjelmien toteutusta ohjaavat ja valvovat komiteat, joissa on edustus komissiosta ja ministeriöistä. Alueellisella tasolla ohjelmien toteutusta ohjaavat komiteat, joissa on jäseniä keskushallinnosta ja aluetasolta. Päätökset tehdään komiteoissa konsensus-periaatteen mukaisesti.

Koko ohjelmakautta koskevan tavoitteenasettelun ja määrärahojen kohdennuksen puitteissa komissio päättää ohjelmien rahoituksesta, hyväksyy hankkeet ja seuraa niiden toteutusta. Kansallisen osuuden hankkeesta rahoittavat asianomaiset ministeriöt tai hanketta hallinnoivat organisaatiot.

2.2.3 Keskushallinnon rahoitus

Taulukko 10 Keskushallinnon rahoitus ammatilliseen peruskoulutukseen vuosina 1986, 1991 ja 1996

Milj. FIM:	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	1996	MECUa
<i>Käyttökustannukset yhteensä</i>	3 625	5 713	955	7 414	8 392	1 403	8 864	1 482
Valtionrahoitus (käyttökustannuksiin)	2 319	3 654	611	4 540	5 139	859	4 237	709
Valtion rahoitusosuus % kokonaiskustannuksista	64%			61%			48%	
<i>Pääomakustannukset yhteensä</i>	739	975	163	826	850	142	485	81
Valtion rahoitus (pääomakustannuksiin)								
Valtion oppilaitokset	138	182	30	319	328	55	195	33
Yksityiset ja kunnalliset oppilaitokset	228	301	50	190	196	33	120	20
Valtionrahoitus yhteensä (pääomakustannuksiin)	366	483	80	509	524	88	315	53
Valtion rahoitusosuus	50%			62%			65%	
Valtion rahoitus ammatillisessa peruskoulutuksessa olevien opiskelijoiden opintotukeen								
Opintoraha	356	561	94	428	484	81	1 088	182
Asumislisä	107	169	28	138	156	26	292	49
Korkotuki	103	162	27	265	300	50	147	25
Opintotukimenot yhteensä	566	892	149	831	940	157	1 527	256
Valtion rahoitus oppisopimuskoulutukseen	37	58	10	89	101	17	285¹⁾	48
Valtion rahoitus yhteensä	3 288	5 087	850	5 969	6 704	1 121	6 364	1 066

¹⁾ EU-ohjelmien kansallinen rahoitus on käsitelty kappaleessa 2.2.2. ja sisällytetty taulukkoon 9.

Hintatason muutoksissa on käytetty opetus- ja kulttuuritoimen julkisten menojen virallista indeksiä.

Lähteet (käyttökustannukset): Opetushallituksen rekistereissä olevat tiedot ammatillisten oppilaitosten kustannuksista, tuloista ja valtionosuuksista vuosilta 1986, 1991 ja 1996.

Lähteet (pääomakustannukset): Valtion budjetti ja tilinpäätös, 1986, 1991 ja 1996 sekä ammatillisten oppilaitosten investointien keskimääräisiä valtionosuuksia koskevat tiedot Opetushallituksen rekistereistä.

Lähteet (opintotuki): Valtion budjetti ja tilinpäätös, 1986, 1991 ja 1996.

Lähteet (oppisopimuskoulutus): Vuoden 1996 perustuvat laskentatoimen antamiin tilastoihin. Vuosien 1986 ja 1991 jakautuma ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen kesken perustuu arvioituihin oppilaslukuihin.

2.2.3.1 Valtionrahoitus oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannuksiin

Vielä 1980-luvun alussa valtionosuus ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten rahoituksesta oli melkein 80%, koska suuri osa ammatillisista oppilaitoksista oli valtion omistamia ja kokonaan rahoittamia ja kunnallisten ja yksityisten oppilaitosten valtionapuprosentti oli korkea. 1980-luvulla muutettiin ammattiopetuksen kustannustenjakoa valtion ja kuntien kesken kuitenkin niin, että koko opetustoimessa kustannustenjakoa pysyi muuttumattomana.

Huomattava aleneminen valtion rahoitusosuudessa 1990-luvulla johtuu pääasiassa kuntien valtionosuusjärjestelmässä tehdyistä muutoksista (niitä kuvataan kappaleessa 2.5). Valtionosuuksia yhtenäistettiin opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon aloilla samoin kuin eräitten muitten kuntien hoidossa olevien tehtävien osalta. Käytännössä seurauksena oli, että rahaa siirrettiin opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön budjeteista sisäasiainministeriölle, jolla on yleisvastuu kuntasektorista.

Ammatillisten peruskoulutuksen rahoitusosuuksien muutokset eivät johdu muutoksista poliittisissa asenteissa vaan monista teknillisistä muutoksista rahoitusjärjestelmässä. 1990-luvulla on kuitenkin tapahtunut myös sellaista muutosta ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusjakautumassa, joka on siirtänyt valtiontalouteen kohdistuvista säästösyistä rahoitusvastuuta valtiolta kunnille.

2.2.3.2 Valtionrahoitus oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen pääomakustannuksiin

Taulukossa 10 esitetyt pääomakustannukset sisältävät oppilaitosten toimitilojen rakentamisesta ja hankkimisesta aiheutuneet kustannukset. Tilastollisista syistä opetusvälinehankintojen ja muiden kalustohankintojen kustannukset on tässä raportissa sisällytetty pääosin käyttökustannuksiin.

Ammatillisen peruskoulutuksen pääomakustannusten valtionrahoitus on jaoteltu valtion omien oppilaitosten investointeihin sekä valtionapuihin kunnallisten ja yksityisten oppilaitosten investointeihin. Valtio rahoittaa kokonaan valtion oppilaitosten investoinnit. Valtionosuudet kunnallisten ja yksityisten oppilaitosten toimitilainvestointeihin ovat vaihdelleet 33 ja 67%:n välillä vuosina 1986 ja 1991 ja 25 ja 70%:n välillä vuonna 1996. Valtionrahoituksen taso kunnallisten oppilaitosten investointeihin riippuu kunnan taloudellisesta kantokyvystä.

Pääomakustannusten valtionosuuksia koskevat luvut eivät ilmaise todellisia rahavirtoja valtion ja oppilaitosten omistajien välillä, koska valtio rahoittaa pääomakustannuksia kahta menetelmää käyttäen. Heikossa taloudellisessa asemassa oleville kunnille valtionosuus maksetaan pääomakustannushankkeen toteutuksen aikana. Hyvässä taloudellisessa

asemassa olevalle kunnalle valtionosuus maksetaan hankkeen valmistumista seuraavien seitsemän vuoden aikana lisätyn rahamäärällä, joka edustaa maksamatta olevan valtionosuuden korkoa.

Valtionrahoitus pääomakustannuksiin on ollut korkealla tasolla mutta laskenut tarkastellun kymmenen vuoden aikana. Investointien ja niihin osoitetun valtionrahoituksen määrän väheneminen johtuu 1970- ja 1980-lukujen suurista investoinneista ammatillisen peruskoulutuksen kapasiteettiin. Siihen verrattuna investoinnit ovat vähentyneet erittäin paljon. Vuonna 1986 pääomainvestointien osuus ammatillisten oppilaitosten kokonaiskustannuksista oli 17%, vuonna 1991 osuus oli 10% ja vuonna 1996 vain 5%.

2.2.3.3 Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoiden opintotuki

Ammatillinen peruskoulutus on opiskelijoille maksutonta, ja he saavat valtiolta rahallista tukea toimeentulokustannuksiin. Opintotuen ehdot ja taso vaihtelevat opintojen tyypeittäin ja oppilaitosmuodoittain. Myös siinä on eroja, mitkä toimeentulomenot ovat oppilaitosten kustannettavia ja mitkä kuuluvat opintotukeen. Opintotuen ehdot vaihtelevat myös opiskelijan iän ja taloudellisen aseman mukaisesti. Ammatillisessa peruskoulutuksessa olevien opintotukea saavien opiskelijoiden lukumäärät olivat 130 000 vuonna 1986, 154 000 vuonna 1991 ja 163 000 vuonna 1996.

Opintososiaalisten etujen kustannukset on luettu ammatillisen peruskoulutuksen lukuihin silloin, kun oppilaitokset tarjoavat nämä palvelut oppilailleen. Taulukossa 10 on erikseen esitetty valtion opintotukimenot. Opiskelijat voivat saada kolmentyyppistä opintotukea, opintorahaa, valtioneuvoston opintolainaan ja asumislisää. Opintorahaan sisältyy matkalisä niille opiskelijoille, joiden koulumatkan pituus ylittää määrätyn rajan. Valtio rahoittaa kokonaan opintorahan ja asumislisän. Kansaneläkelaitoksen organisaatioon kuuluu Opintotukikeskusyksikkö, joka hallinnoi opintotukijärjestelmää. Opintotuki maksetaan opiskelijoille kuukausittain. Pankit myöntävät opintolainoja, jotka valtio takaa.

Opintorahan, valtioneuvoston opintolainaan ja asumislisän ohella vuoteen 1994 valtio maksoi opintolainoihin korkotukea. Se on menoeränä vielä vuoden 1996 kustannusluvuissa, mikä aiheutuu ennen vuotta 1994 otettujen opintolainojen korkotuesta. Korkotuen poiston yhteydessä opintorahojen tasoa korotettiin huomattavasti, ja siksi opintotukimenojen määrä kasvoi runsaasti. Myös opiskelijamäärän kasvu 1990-luvulla on kasvattanut opintotukimenoja.

2.2.3.4 Valtionrahoitus oppisopimuskoulutukseen

Vuoteen 1999 saakka oppisopimustoimistojen kustannuksiin myönnettiin erillinen valtionapu. Taulukossa 10 on esitetty valtionrahoituksen määrät vuosina 1986–1996, ja kappaleessa 2.5.6 on kuvattu rahoitusjärjestelmä.

2.2.4 Aluehallinnon rahoitus

Lääninhallitukset eivät rahoita ammatillista peruskoulutusta, vaikkakin ne hoitavat eräitten investointien rahoitusta opetusministeriön osoittamista määrärahoista (ks. kappale 2.5.4). Nämä menot on taulukossa 10 luettu valtionrahoitukseen.

2.2.5 Paikallishallinnon (kuntien) rahoitus

Suomen 445 kunnan keskimääräinen asukasluku on noin 11 000. Kuntien tulonlähteitä ovat kunnallisverotus, valtionosuudet sekä muut yleiset tulot. Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on noussut 17 prosenttiin (vuonna 1996).

Taulukko 11 Kuntien rahoitus ammatillisten peruskoulutuksen kustannuksiin vuosina 1986, 1991 ja 1996

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa		MECUa
Käyttökustannukset yhteensä	3 625	5 713	955	7 414	8 392	1 403	8 864	1 482
Kuntien rahoitus kunnallisten ja yksityisten oppilaitosten käyttökustannuksiin	693	1 092	183	1 284	1 453	243	2 866	479
Kuntien rahoitus valtion oppilaitosten käyttökustannuksiin	210	330	55	948	1 073	179	193	33
YHTEENSÄ	903	1 422	238	2 232	2 526	422	3 059	512
% käyttökustannuksista ¹⁾	25			30			35	
Pääomakustannukset yhteensä	739	975	163	826	850	142	485	81
Kunnallisten ammatillisten oppilaitosten pääomakustannukset	601	793	133	507	522	87	290	48
Kuntien rahoitus pääomakustannuksiin	336	445	74	317	326	55	170	28
% pääomakustannuksista ²⁾	47%			38%			35%	
Kuntien rahoitus oppisopimuskoulutukseen	1	2	0	3	3	1	8	1
Kuntien rahoitus yhteensä	1 240	1 539	312	2 552	2 855	478	3 237	541

¹⁾ Taulukoista 8 ja 11 yhteenlaskettu valtion ja kuntien osuus ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten rahoituksessa oli 89% vuonna 1986, 91% vuonna 1991 ja 83% vuonna 1996.

²⁾ Valtion ja kuntien rahoitusosuus ammatillisen peruskoulutuksen investointikustannuksista oli 97% vuonna 1986 ja 100% vuosina 1986 ja 1991.

2.2.5.1 Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannukset

Vuosina 1986, 1991 ja 1996 kunnat olivat velvollisia maksamaan opiskelijoistaan, jotka opiskelivat toisten kuntien, valtion tai yksityisen yhteisön omistamassa oppilaitoksessa. Valtionosuusjärjestelmä muuttui vuonna 1997, ja tämä käytäntö loppui (kuten jäljempänä kappaleessa 2.5.2.1 kuvataan). Kunnat ja valtio rahoittavat suuren osan ammatillisen peruskoulutuksen kustannuksista.

Vastapainona valtion rahoitusosuuden vähentymiselle kuntien rahoitusosuus ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksessa on noussut huomattavasti. Tämä on johtunut osaksi valtiontalouden säästöistä ja osaksi valtionosuusjärjestelmiin tehdyistä muutoksista.

2.2.5.2 Oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen pääomakustannukset

Kunnat ja valtio rahoittavat myös ammatillisen peruskoulutuksen investointikustannukset. Tämä koskee myös yksityisten ammatillisten oppilaitosten pääomakustannusten

rahoitusta, koska kunnat ovat useimmissa tapauksissa myös yksityisessä muodossa toimivien oppilaitosten omistajia. Kuntien rahoituksen prosenttiosuuden vähentyminen johtuu siitä, että vuosina 1991 ja 1996 valtion oppilaitosten investointivolyymi oli poikkeuksellisen korkea.

2.2.5.3 Kuntien rahoitus oppisopimuskoulutukseen

Kuntien rahoitusosuus oppisopimuskoulutuksesta on 3%, mikä koostuu oppisopimuskoulutuksen hallinnon valtion rahoituksen ylittävstä rahoituksesta.

2.2.6 Opiskelijoiden rahoitusosuus

Ammatillinen peruskoulutus on opiskelijoille maksutonta sillä poikkeuksella, että yksityiset oppilaitokset voivat opetusministeriön luvalla periä lukukausimaksuja. Oppilasmaksujen perusteena on varojen kokoaminen yksityisten oppilaitosten investointien rahoitukseen. Oppilasmaksujen kokonaismäärä on kuitenkin ollut erittäin pieni.

Taulukko 12 Ammatillisen peruskoulutuksen oppilasmaksut

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa		MECUa
	20	32	5	4	5	1	6	1

Oppilaitokset eivät rahoita opiskelijoiden henkilökohtaista oppimateriaalia. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijat hankkivat ja rahoittavat oppimateriaalin itse. Näistä kustannuksista ei ole tilastoja, mutta oppimateriaalin hankinnat ovat varsin suuri menoerä opiskelijoille.

2.2.7 Ammatillisten oppilaitosten omat tulot

Kuluvalla vuosikymmenellä ammatillisia oppilaitoksia on kannustettu hankkimaan rahoitusta tuotteiden ja palvelujen myynnistä. Aikaisemmin nämä omat tulot vähennettiin käyttökustannuksista ennen yksittäisten oppilaitosten valtionavun määrittämistä. Menettely ei mitenkään kannustanut oppilaitoksia kehittämään omia tulonhankintamahdollisuuksiaan. Nykyisin tuotteiden ja palvelujen tuottaminen on kiinteä osa ammatillisten oppilaitosten toimintaa ja kuuluu myös osana opetukseen. Oppisopimuskoulutuksessa opiskelijat tekevät työtä yrityksissä, kun taas ammatillisissa oppilaitoksissa tuotteita ja palveluita tuotetaan ja myydään koulutusprosessissa.

Taulukko 13 Ammatillisten oppilaitosten tuotteiden ja palvelujen myynnistä saamat ja muut omat tulot

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa		MECUa
	384	605	101	638	722	121	1 400	234
% Käyttökustannusten rahoituksesta ¹⁾	11%			9%			16%	

¹⁾ Kun nämä luvut lisätään valtion ja kuntien rahoitusosuuteen, tuloksena on kaikkien käyttökustannusten rahoitustasapaino.

Tulot koostuvat pääasiassa tuotteiden ja palvelujen myynnistä, vaikka sisältävätkin myös eräitä muita tuloeriä.

2.3 Epäsuoran rahoituksen lähteet

Ainoat tässä raportissa yksilöidyt epäsuorat rahoituslähteet ovat oppisopimuskoulutuksessa ja henkilöstökoulutuksessa oleville maksetut palkat.

Taulukko 14 Työnantajien osuus oppisopimuskoulutuksena järjestetyn ammatillisen peruskoulutuksen oppilaille maksetuista palkoista

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa		MECUa
	125	197	33	204	231	39	1 079	180

Äskettäin on ilmestynyt selvitys niistä kustannuksista, jotka aiheutuivat vuonna 1997 työnantajille työharjoittelussa olevista opiskelijoista (ei koske oppisopimuskoulutusta, jota on kuvattu edellä). Toisen asteen ammatillisen koulutuksen opiskelijan keskimääräinen harjoitteluajan kuukausipalkka oli 3 900 mk (650 ECUa). Muut harjoittelutoiminnasta aiheutuneet kustannukset olivat keskimäärin 1 300 mk (220 ECUa) kuukaudessa. Muista ammatillisen koulutuksen opiskelijoista ja aikaisempien vuosien vastaavista kustannuksista ei ole tietoja.

2.4 Ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisrahoitus

Taulukko 15 Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen erittely (1996 hintatason mukaan)

Milj. FIM/MECUa	1986		1991		1996	
	1996	MECUa	1996	MECUa	1996	MECUa
Suora rahoitus						
EU rahoitus						
- EU-ohjelmat					78	13
- EU-oppisopimuskoulutus					18	3
Valtion rahoitus						
- Valtion rahoitus						
EU-ohjelmiin					78	13
- Oppisopimuskoulutus					30	5
- Käyttökustannuksiin	3 654	611	5 139	859	4 237	709
- Pääomakustannuksiin	483	80	524	88	315	53
- Opintotukeen	892	149	940	157	1 527	256
- Oppisopimuskoulutukseen	58	10	101	17	285	48
Valtionrahoitus yhteensä	5 087	850	6 704	1 121	6 472	1 084
Kuntien rahoitus						
- Käyttökustannuksiin	1 422	238	2 526	422	3 059	512
- Pääomakustannuksiin	445	74	326	55	170	28
- Oppisopimuskoulutukseen	2	0	3	1	8	1
Kuntien rahoitus yhteensä	1 869	312	2 855	478	3 237	541
Opiskelijamaksut	32	5	5	1	6	1
Oppilaitosten omat tulot	605	101	722	121	1 400	234
Suora rahoitus yhteensä	7 593	1 268	10 286	1 721	11 211	1 875
Epäsuora rahoitus						
Yritysten maksamat oppisopimusoppilaiden palkat (sisältää yksityisen EU-rahoituksen)	197	33	231	39	1 163	194
Kokonaisrahoitus	7 790	1 301	10 517	1 760	12 374	2 069
% BKT:sta	1,57		1,99		2,13	

Taulukko 16 Ammatillisen peruskoulutuksen eri rahoituslähteiden osuudet (MECUa vuoden 1996 hinnoin)

	1986		1991		1996	
	MECUa	%	MECUa	%	MECUa	%
Suora rahoitus	1 268	97,5	1 721	97,8	1 875	90,6
Julkinen rahoitus käyttökustannuksiin (valtio/kunnat) ¹⁾	859	66,0	1 300	73,8	1 303	62,8
Julkinen rahoitus pääomakustannuksiin (valtio/kunnat)	154	11,8	143	8,1	81	3,9
Valtionrahoitus opintotukeen	149	11,4	157	8,9	256	12,5
Muut lähteet ²⁾	106	8,2	122	6,9	235	11,4
Epäsuora rahoitus	33	2,5	39	2,2	194	9,4
YHTEENSÄ	1 301	100	1 761	100	2 069	100

¹⁾ Sisältää oppilaitosmuotoisen koulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen sekä vuodesta 1996 EU-rahoituksen ja kansalliset rahoitusosuudet EU-ohjelmiin.

²⁾ Sisältää oppilaitosten omat tulot ja opiskelijamaksut.

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus on kasvanut 48% vuosina 1986–1996 (vuosien 1986 ja 1991 luvut on muunnettu vuoden 1996 hintatasoon). Samana ajanjaksona ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä on kasvanut 40% (45%, kun oppisopimuskoulutuksen opiskelijat otetaan lukuun). Vuodesta 1991 vuoteen 1996 suoran rahoituksen kokonaistaso on kohonnut 9% samalla, kun opiskelijamäärä on kasvanut 18%. Opiskelijaa kohti laskettu rahoitus on vuosina 1986–1999 vähentynyt 10%.

Opintotuen (opiskelijoille myönnettyjen opintorahojen) osuus menoista on lisääntynyt jyrkästi. Opintukimenot ovat kasvaneet 99 MECUa vuodesta 1991 vuoteen 1996, eli kasvu on ollut 62%. Oppisopimuskoulutuksen menot ovat kasvaneet viisinkertaisiksi laajennusohjelman seurauksena. Oppilaitosten kannustaminen omaan tulonhankintaan ja siihen tähdänneet rahoitusjärjestelmän muutokset ovat lisänneet huomattavasti oppilaitosten omia tuloja.

2.5 Rahoitusmekanismi

2.5.1 Yleistä

Rahoituslähteitten mukaisesti rahoituksen jakelumekanismien kuvaus keskittyy valtion, kuntien ja oppilaitosten välisiin rahavirtoihin. Koska valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuonna 1997 ammatillisen peruskoulutuksen osalta ja vuonna 1999

oppisopimuskoulutuksen osalta, mekanismia kuvataan uuden järjestelmän mukaisesti, vaikka myös vanhan järjestelmän pääpiirteet tulevat esiin.

2.5.2 Ammatillisten oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuuden laskentamalli

Käyttökustannusten valtionosuus lasketaan kahden tekijän perusteella: oppilasmäärän ja oppilaskohtaisten yksikkökustannusten (yksikköhinnan), jotka ovat perusta määriteltäessä kunnille myönnettävän ammatillisen peruskoulutuksen (sisältäen vuodesta 1999 alkaen oppisopimuskoulutuksen) ja muiden kuin kuntien ylläpitämien oppilaitosten valtionosuuden määriä.

Valtionosuuden laskentaperusteena ovat ammatillisen peruskoulutuksen eri aloja varten vahvistettavat oppilaskohtaiset kustannukset. Vuonna 1996 nämä yksikköhinnat olivat eri aloilla seuraavat:

Taulukko 17 Valtionosuuden laskentaperusteena olevat yksikköhinnat vuonna 1996

Ammatillisen peruskoulutuksen ala	FIM/oppilas	ECUa/oppilas
Yleinen ammatillinen	35 100	5 900
Hotelli- ja ravintola-ala	34 800	5 800
Kauppan ala	21 700	3 600
Koti- ja laitostalouden ala	28 400	4 700
Käsi- ja taideteollisuuden ala	38 900	6 500
Maatalous- ja puutarha-ala	41 200	6 900
Merenkulkuala	57 900	9 700
Metsä- ja puutalousala	62 700	10 500
Sosiaaliala	27 900	4 700
Teknillinen ala	29 500	4 900
Terveystieteiden ala	28 800	4 800
Taide- ja viestintäala	53 600	9 000
Erityisoppilaitokset (vammaisten)	87 600	14 600
Keskiarvo	35 600	6 000

Lähde Opetusministeriön päätös, 1996

Nämä luvut ovat paljon pienempiä kuin yksikkökustannuksina taulukossa 8 esitetyt. Yllä olevat luvut eivät sisällä oppilaitosten omista tuloista kertyvää rahoitusta. Toisaalta yksikköhintoja on kohotettu 4,3% (260 ECUa/oppilas) ammatillisten oppilaitosten rahoitusta laskettaessa, mikä edustaa laskentamallissa pääomakustannuslisää.

Yllä esitettyjä lukuja muutetaan eräitten lisätekijöitten perusteella esimerkiksi niitä oppilaitoksia varten, joilla on:

- vähemmän kuin 200 oppilasta
- erityisoppilaita
- vuokrattuja toimitiloja
- iltaopetusta.

Käytännössä laskentakaavat ovat huomattavasti tässä kuvattua monimutkaisempia. Tässä ne kuvataan vain pääpiirteittäin.

Opetusministeriö päättää vuosittain yksikköhinnoista ja muista valtionosuuden laskentamallin tekijöistä. Yksikköhinnat perustuvat todellisiin keskimääräisiin oppilaskohtaisiin kustannuksiin ammatillisen koulutuksen eri aloilla. Yksikköhintojen pitäisi siten vastata eri tyyppisten oppilaitosten todellisia keskimääräisiä kustannuksia. Yksikköhintojen todellinen taso lasketaan joka toinen vuosi, ja joka vuosi yksikköhintojen tarkistus tehdään pelkästään indeksin perusteella. Opetusministeriö neuvottelee Suomen Kuntaliiton kanssa ennen kuin tekee yksikköhintoja koskevan päätöksen. Päätös edellyttää valtiovarainministeriön hyväksymisen.

Vuonna 1996 ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten valtionrahoitus oli 4 237 milj. mk (709 MECUa), mikä edustaa 48% kaikista käyttökustannuksista (ks. taulukko 10).

2.5.2.1 Valtionrahoituksen jakelu kuntien omistamien ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten käyttökustannuksiin

Kuntien tehtävänä olevien hyvinvointipalvelujen valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuonna 1993 ja uudestaan vuonna 1997. Vuoden 1997 uudistukseen liittyi myös valtiontalouden säästöjä. Kuntien järjestämien palvelujen valtionosuuden määrää vähennettiin 2 500 milj. mk (420 MECUa) vuonna 1997 ja edelleen 1 300 milj. mk (220 MECUa) vuonna 1998.

Vuonna 1993 aloitettu uusi valtionosuusjärjestelmä sisältää kolme elementtiä: opetustoimen ja kulttuuritoimen valtionosuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet sekä kuntien yleiset valtionosuudet. Tässä nykyisinkin toimivassa valtionosuuksien rakenteessa yleisten valtionosuuksien tehtävänä on tasata 445 kunnan taloutta niiden verokertymän perusteella. Opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäasianministeriö maksavat erikseen kunnille valtionosuuden kolme elementtiä. Näiden kolmen elementin summa ei kuitenkaan ole korvamerkitty tiettyihin tarkoituksiin.

Koulutuksen valtionosuusperusteet säilyivät tässä kertaussummiin perustuvassa laskentamallissa suunnilleen muuttumattomina vuoden 1997 uudistuksessa. Opetustoimen laskennallinen valtionosuusmalli kattaa perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen – sekä toisen asteen että ammattikorkeakoulut – sekä

musiikkioppilaitokset ja liikunnan koulutuskeskukset. Jokaista kuntaa varten lasketaan valtionosuuden peruste kunnan ylläpitämän kunkin oppilaitosmuodon oppilasmäärän ja yksikköhintojen perusteella (ks. taulukosta 17 yksikköhinnat). Lisäksi valtionosuuden laskennassa otetaan huomioon joitakin muita kunnan eri oppilaitostyyppisiä kuvaavia tekijöitä, joita on lueteltu kappaleessa 2.5.2.

Suuri muutos vuoden 1997 uudistuksessa verrattuna vuonna 1993 käyttöönotettuun järjestelmään oli uusi menetelmä kuntien osallistumisessa koulutuksen kansallisiin kustannuksiin. Kuntien valtionosuuden bruttomääräisestä perusteesta vähennetään kaikilta kunnilta yhtä suuri summa asukasta kohti (1 900 mk – 320 ECUa vuonna 1998). Tämä asukaskohtainen vähennys poisti järjestelmästä kuntien korvaukset toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion ja yksityisen yhteisön ylläpitämää oppilaitosta käyvästä oppilaasta. Tuloksena oli myös järjestelmän aiheuttaman hallinnollisen työn vähentyminen.

Oppilaitoksia ylläpitävälle kunnalle valtionosuus maksetaan kertasummana koko opetustoimea mutta myös yleisiä kirjastoja ja eräitä kunnan hoitamia kulttuuritehtäviä varten. Kuntien kertasummarahoitus merkitsee, että kunta saa itse päättää rahoituksen kohdentamisesta palvelutuotantoonsa. Valtionosuudet ovat kuntien budjeteissa yksi tuloerä muiden joukossa. Valtionosuudet eivät ole korvamerkittyjä tiettyihin yksittäisiin palveluihin, eivätkä eri oppilaitosmuotoja ja koulutusaloja varten vahvistetut yksikköhinnat sido kuntia laatimaan budjettejaan ja päättämään rahoituksesta niiden mukaisesti.

Kuntien valtionosuusjärjestelmällä on kaksi tarkoitusta. Ensiksikin valtionosuuksien tarkoituksena on taata julkisten palvelujen likimäärin samanlainen taso kaikissa kunnissa. Toiseksi valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on tasoittaa kuntien taloudellista kantokykyä ja asemaa, koska kuntien omat tuloperusteet, ennen muuta kunnallisverotuksen tuotto, ovat hyvin eritasoisia. Yleisiin valtionosuuksiin perustuva tasausjärjestelmä toimii siten, että lisäavustusta maksetaan niille kunnille, joiden verotulokertymä on vähemmän kuin 90% keskimääräisestä. Niille kunnille, joiden verokertymä ylittää keskimääräisen kertymän rajan, valtionosuuksia leikataan määrällä, joka vastaa 40:tä % keskimääräistä verokertymää ylittävästä summasta.

Suomen ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten rahoitusjärjestelmä perustuu valtion ohjaamaan ja varsin monimutkaiseen järjestelmään. Kunnille se merkitsee yhtä elementtiä opetus-, kulttuuri-, sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen rahoituksessa. Koska kunnat omistavat useimmat oppilaitokset, yksittäisten oppilaitosten rahoitus on niiden harkintavallassa. Siitä huolimatta kunnat käyttävät oppilaskohtaisia kustannuksia välineenä koulujensa ja oppilaitostensa omissa suunnittelu- ja budjetointiprosesseissa.

- Kuntien rahoitus ammatilliseen peruskoulutukseen

Kuntien rahoitus ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannuksiin oli 3 059 milj. mk (512 MECUa) vuonna 1996. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen neuvottelu- ja päätöksentekoprosessit noudattavat kuntien yleisiä suunnittelu- ja budjetointimenetelmiä.

Kunnilla on omat lautakuntansa, jotka käsittelevät koulujen ja muiden oppilaitosten, mukaan lukien ammatilliset oppilaitokset, rahoitusta. Kunnanhallitus antaa talousarvioesityksen kunnanvaltuustolle, joka on viime käden päätöksentekijä kunnan toimintojen rahoituksessa.

Kunnat omistavat myös kuntayhtymiä. Kuntayhtymän hallitus ja valtuusto ovat yhtymien päätöksentekuelimiä, jotka on kokoonpantu omistajakuntien edustajista. Kunnat antavat rahoituksen mitoitusta koskevia ohjeita edustajilleen kuntayhtymien hallinnossa.

2.5.2.2 Valtionrahoituksen jakelu kuntayhtymien ja yksityisten yhteisöjen omistamien oppilaitosten käyttökustannuksiin

Kuntayhtymien ja yksityisten ylläpitämien ammatillisten oppilaitosten omistajille valtionosuudet maksetaan 100-prosenttisina yksikköhintojen mukaisesti.

Oppilaitoksen omistaja edustava asianomainen toimielin päättää oppilaitoksen budjetin loppusummasta sekä määrärahojen jakautumisesta eri koulutusalojen kesken. Oppilaitoksen budjetin loppusumma voi siten olla suurempi tai pienempi kuin valtionosuuden bruttomäärä. Koulutuksesta annetussa lainsäädännössä on kuitenkin säädetty, että yksityiset oppilaitokset eivät saa tuottaa voittoa omistajilleen. Jos valtionosuuksista jää rahaa säästöön, se pitää käyttää opetustoimen hyväksi.

Nykyisin on hyvin yleistä, että oppilaitosten omistajat (kuntayhtymä tai yksityisen yhteisön hallinto) antavat oppilaitoksen toimivalle johdolle valtuudet johtaa oppilaitosta valtionrahoituksen mukaisissa taloudellisissa puitteissa.

2.5.2.3 Valtion omistamien oppilaitosten rahoituksen jakelu käyttökustannuksiin

Valtion oppilaitosten omistajuutta on siirretty niin, että niitä on jäljellä vain 7. Niiden tehtävänä on kouluttaa vammaisia tai muusta syystä erityisiä tarpeita omaavia ryhmiä. Valtion oppilaitokset rahoitetaan nettoperusteisesti valtion talousarviosta. Oppilaitokset voivat hyötyä omista tuloistaan. Opetushallituksen antamien oppilaitoskohtaisten menokehysten rajoissa ne voivat toimia itsenäisesti.

2.5.3 Käyttökustannusten valtionosuuksien laskenta ja maksatus

Opetusministeriö tekee päätökset kuntien, kuntayhtymien ja muitten ammatillisten oppilaitosten ylläpitäjien saamasta valtionosuudesta. Opetushallitus laskee valtionosuudet sekä kokoaa ja käsittelee niiden perusteena olevat tiedot.

Valtiolla ja kunnilla ei ole erityisiä tilejä oppilaitosten rahoitusta varten, vaan rahat otetaan yleisistä budjettivaroista. Yksittäisellä oppilaitoksella ei siten ole vastuuta likviditeetistä.

Kuntayhtymät ja oppilaitosten yksityiset omistajat ovat erillisiä taloudellisia yksiköitä ja vastaavat siten myös oppilaitoksen likviditeettitilanteesta.

2.5.4 Pääomakustannusten valtionrahoituksen jakelu

Ammatillisen peruskoulutuksen pääomainvestointien määrä oli 485 milj. mk (81 MECUa) vuonna 1996. Valtio käytti 195 milj. mk omien ammatillisten oppilaitostensa investointeihin ja maksoi avustuksena yhteensä 120 milj. mk (20 MECUa) kunnallisten ja yksityisten ammatillisten oppilaitosten investointeihin.

Kappaleessa 2.5.2 kuvatun mukaisesti pääomakustannuksia rahoitetaan myös laskennallisesti lisäämällä yksikköhintoihin 4,3%. Tästä kertyy 320 milj. markan (54 MECUa) suuruinen vuotuinen summa. Koska tämä pääomalisä on yksi osa käyttökustannusten laskennallista valtionosuusjärjestelmää, sitä ei kaksinkertaisen laskemisen välttämiseksi ole luettu tässä pääomakustannusten rahoitukseksi. Se on vain yksi tulolähde investoinneista aiheutuvien kustannusten rahoittamisessa.

Pääomakustannukset rahoitetaan yleensä hanke pohjalta. Valtion oppilaitosten rakentamiskustannukset katetaan valtion budjetista. Kunnallisten ja yksityisten oppilaitosten rakentamishankkeita valtio avustaa osuudella, joka kunnan taloudellisesta kantokyvystä riippuen vaihtelee 25 ja 70%:n välillä.

Lääninhallituksilla on myös tehtäviä pääomakustannusten valtionrahoituksessa. Ensinnäkin ne tekevät alueeltaan opetusministeriölle hankkeiden kiireellisyysjärjestyksestä esityksen. Toiseksi ne voivat opetusministeriön osoittamien määrärahojen rajoissa päättää pienten investointihankkeitten rahoituksesta.

Pääomakustannusten rahoituksen maksamista varten on kaksi vaihtoehtoista mekanismia. Toisessa niistä taloudelliselta asemaltaan heikoille kunnille pääomakustannusten valtionosuus maksetaan hankkeen toteuttamisaikana. Toisessa taloudelliselta asemaltaan vahvoille kunnille valtionosuus maksetaan 7 vuoden kuluessa hankkeen valmistumisesta lisätynä korolla. Oppilaitoksen omistaja vastaa hankkeen toteutuksesta ja rahoituksesta. Esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset oppilaitosten omistajat rahoittavat rakennushankkeitaan yleisin budjettivaroin tai ottamalla pankkilainan.

2.5.5 Opintotuen jakelu ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoille

Ammatillisen peruskoulutuksen 163 000 opiskelijalle valtion maksaman opintotuen yhteismäärä oli 1 527 milj. mk (256 MECUa) vuonna 1996.

Opiskelijat hakevat opintotukea Opintotukikeskukselta. Opiskelijat saavat tukea vain opintokuukausilta, ja sitä maksetaan kuukausittain. Tuen taso riippuu opiskelijan iästä ja siitä, asuvatko he itsenäisesti vaiko vanhempiensa taloudessa. Vuonna 1996 opintorahan

suuruus vaihteli 130 markasta (alle 18-vuotias kotona asuva nuori) 1 270 markkaan (yli 18-vuotias itsenäisesti asuva nuori) kuukaudessa. Itsenäisesti asuvat nuoret voivat saada myös asumistukea, joka on 67% vuokramenoista.

2.5.6 Valtionrahoituksen jakelu oppisopimuskoulutukseen

Oppisopimuskoulutuksen välittömien kustannusten yhteismäärä oli 341 milj. mk (57 MECUa) vuonna 1996. EU-ohjelmien rahoitus oli 48 milj. mk (8 MECUa), mihin sisältyi 18 milj. mk (3 MECUa) EU-rahoitusta ja 30 milj. mk (5 MECUa) kansallista rahoitusta. Kunnat rahoittivat oppisopimuskoulutusta 8 milj. markalla (1,3 MECUa).

Oppisopimuskoulutuksen valtionrahoitus perustuu yksikköhintajärjestelmään. Oppisopimuskoulutuksen yksikköhinnat määritellään edellisten vuosien keskimääräisten kustannusten pohjalta. Vuonna 1996 opetusministeriön päättämä yksikköhinta oppisopimusoppilasta kohti oli 27 000 mk (4 515 ECUa). Ministeriö osoitti oppisopimuspaikkojen kiintiöt 63 oppisopimustoimistolle. Paikallisilla toimistoilla oli oikeus kiintiönsä rajoissa tehdä oppisopimuksia. Opetusministeriö maksaa oppisopimustoimistoille rahoituksen kuukausittain yksikköhinnan ja oppisopimusten lukumäärän perusteella. Vuodesta 1999 alkaen järjestelmä on muuttunut. Valtionrahoitus maksetaan nykyisin oppisopimustoimiston omistajalle (kertasummavaltionosuuden osana), kunnalle tai kuntayhtymälle.

Paikallinen oppisopimustoimisto tekee sopimukset työnantajan kanssa, joka antaa käytännöllisen opetuksen, ja oppilaitoksen (yleensä ammatillinen oppilaitos tai aikuiskoulutuskeskus) kanssa, joka huolehtii oppisopimusoppilaan teoreettisesta opetuksesta. Paikallisella oppisopimustoimistolla on oikeus sopia tapauskohtaisesti työnantajalle maksettavasta korvauksesta. Esimerkiksi vuonna 1996 työnantajille maksettiin korvausta, joka vastasi keskimäärin kolmannesta oppisopimusoppilaalle maksetusta palkasta. Tämä tarkoitti 124 milj. markan (21 MECUa) rahavirtaa, yhteensä 7 700 mk oppilasta kohti (1 290 ECUa) eli 640 mk kuukaudessa (107 ECUa). Vuonna 1996 teoreettisten opintojen keskimääräiset kustannukset olivat 15 300 mk oppilasta kohti (2 560 ECUa). Tämä puolestaan merkitsi 248 milj. markan rahavirtaa oppisopimustoimistoista lähinnä oppilaitoksille.

Oppisopimuskoulutuksen korvaukset maksetaan kuukausittain työnantajalle ja oppilaitokselle. Kunnat rahoittavat oppisopimuskoulutusta pienehköllä osuudella, mikä käytetään lähinnä hallinnollisiin menoihin.

EU-rahoituksessa noudatetaan ohjelmasuunnitelmia. Rahoituksen jakelumekanismi on samanlainen kuin muun oppisopimuskoulutuksen.

2.6 Johtopäätöksiä

2.6.1 Rahoituksen määrät

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus kasvoi koko 1980- ja 1990-lukujen ajan lamajaksosta huolimatta ennen muuta oppilasmäärän kasvusta ja valtionrahoituksen lisäyksistä johtuen. Amatillisten oppilaitosten kapasiteettia oli tarpeen kasvattaa 1980-luvulla, mistä johtui pääomamenojen kasvua. Pääomakustannusten osuus kokonaiskustannuksista oli vuonna 1986 kolminkertainen vuoden 1996 tasoon verrattuna. Investointien vähentyminen on johtunut myös valtion ja kuntien heikentyneestä taloudellisesta tilasta.

Luvut osoittavat, että oppilaitosmuotoinen koulutus kattaa valtaosan ammatillisesta peruskoulutuksesta. Oppisopimuskoulutuksen osuus oli vain 3% ammatillisen koulutuksen kaikista käyttökustannuksista, vaikkakin osuus on kasvanut 1990-luvulla.

Suurin osa ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksesta tulee kunnilta ja valtiolta. Valtion rahoitusosuus on pienentynyt 1990-luvulla koko lailla paljon osaksi valtionosuusjärjestelmissä tehtyjen teknisluonteisten muutosten takia. Käytännössä tämä on tarkoittanut, että valtionrahoitusta on siirretty kuntien tehtäväkohtaisista valtionosuuksista yleisiin valtionosuuksiin. Odotettiin, että kunnat tekevät vastaavia muutoksia omissa rahoituspäätöksissään, ja niin tapahtuikin, eikä ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoitus joutunut kärsimään näistä muutoksista. Valtion rahoitusosuuden pieneneminen johtuu myös valtiontalouden todellisista säästötarpeista, mikä on johtanut siihen, että rahoitusvastuuta on siirtynyt kunnille. Lisäksi ammatillisten oppilaitosten oma tulonhankinta on kasvanut merkittävästi.

Suomessa ei ole verohelpotuksia tai muita vastaavia ammatillisen koulutuksen epäsuoria rahoitusmuotoja. Ainoa epäsuoran rahoituksen muoto, joka on sisällytetty tähän raporttiin, ovat oppisopimuskoulutuksessa oleville oppilaille maksetut palkat. Tämän epäsuoran yksityisen rahoituksen määrä oli vuonna 1996 melkein neljä kertaa suurempi kuin vuonna 1986 oppisopimuskoulutuksen laajentumisen vuoksi.

2.6.2 Amatillisen peruskoulutuksen rahoituksen jakelumekanismi

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen jakelusteemi perustuu Suomessa laskentamalleihin, joissa ammatilliset oppilaitokset ovat yhtenä osana laajaa yleistä valtionosuusjärjestelmää. Järjestelmän tarkoituksena on tehostaa hallintoa, kannustaa taloudellisesti järkevään toimintaan sekä siirtää ratkaisovaltaa ja vastuuta paikallisille ja oppilaitosten päätöksentekijöille. Laskentamallissa on kaksi tekijää, opiskelijamäärät ja opiskelijaa kohti määrätyt yksikköhinnat. Vaikka valtionosuudet maksetaan kertasummina, yksikköhinnat vaikuttavat oppilaitosten omistajien tekemiin rahoituspäätöksiin. Joka toinen vuosi yksikköhintoihin tehdään indeksitarkistus ja joka toinen vuosi niitä tarkistetaan sen

perusteella, miten todelliset opiskelijakohtaiset kustannukset ovat kehittyneet. Laskentamallissa oleellista on, että yksikköhinnat seuraavat todellista kustannuskehitystä.

Laskennallisessa mallissa on kaksi periaatteellista ongelmaa. On mahdollista, että yksikköhinnat eivät noudata oppilaitosten toimintojen todellista kustannustasoa. Toiseksi on mahdollista, että oppilaitoksen omistaja ei kohdenna rahoitusta kansallisten standardien tai vaatimusten mukaisesti. Näistä asioista keskustellaan paljon nykyisin. Väitetään, että valtiontaloutta koskevien säästöjen takia yksikköhinnat ovat jääneet oleellisesti jälkeen todellisista kustannuksista. Toiseksi väitetään, että kunnat ovat menojensa vähentämiseksi leikanneet ammatillisten oppilaitoksen budjetteja siihen mittaankin, että opetuksen laatu kärsii. Jotkin kunnat ovat esimerkiksi lomauttaneet säästösyistä opettajia ja koulujen muuta henkilöstöä. Tästä on tietysti seurannut kiivas poliittinen väittely, joka on kohdistunut rahoitusjärjestelmään sekä valtion ja kuntien vastuuseen ja työnjakoon kansalaisten yhdenvertaisten palvelujen takaajina.

Osa 3 Ammatillinen lisäkoulutus

3.1 Tausta

Ammatillisen lisäkoulutuksen volyymi oli Suomessa vähäistä aina 1980-luvulle saakka. Siitä alkaen ammatillisen lisäkoulutuksen kapasiteettia on kasvatettu ja kehitetty sitä varten koulutusmarkkinoita. Käytännöllisesti katsoen kaikki ammatillisten oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut tarjoavat lisäkoulutusta työnantajille ja yksilöille. Oppilaitokset kilpailevat asiakkaista.

3.1.1 Ammatillisen aikuiskoulutuksen muodot

Ammatillisen aikuiskoulutuksen alalta voidaan erottaa kolmenlaista koulutusta. Kaksi ensimmäistä saavat julkista rahoitusta, vaikkakin osan tästäkin koulutuksesta rahoittavat työnantajat ja yksilöt. Termillä ”omaehtoinen ammatillinen koulutus” tarkoitetaan, että yksilö hakeutuu koulutukseen omasta aloitteestaan. Kolmas ammatillisen aikuiskoulutuksen tyyppi on työnantajien rahoittamaa.

- Aikuiset voivat hakeutua ammatilliseen peruskoulutukseen, joka on kehitetty ensisijaisesti nuorten ammatillista koulutusta varten ja jota valtio rahoittaa. Aikuisten ammatilliseen peruskoulutukseen sovelletaan omia tutkintojen perusteita. Aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksessa noudatetaan samaa järjestelmää kuin nuorten koulutuksessa. Koulutusmäärien ohjausjärjestelmässä ammatillisille oppilaitoksille annetaan erikseen kiintiö aikuisten ammatillista peruskoulutusta varten. Rahoitusluvuissa aikuisten ammatillinen peruskoulutus on tässä raportissa laskettu samoihin lukuihin kuin nuorten koulutus, mihin se Suomen tutkintorakenteessa kuuluu.
- Aikuisten ammatillisen koulutuksen muita muotoja kutsutaan ”ammatilliseksi lisäkoulutukseksi”, joka jakautuu ammattitutkintoihin, ammatilliseen täydennyskoulutukseen ja ammatilliseen jatkokoulutukseen. Näitä ammatillisen lisäkoulutuksen lajeja ei voida eritellä rahoitustilastoissa, ja siksi niitä käsitellään yhdessä. Oppisopimuskoulutuksena annettava ammatillinen lisäkoulutus käsitellään tässä luvussa.
- ”Henkilöstökoulutuksella” tarkoitetaan työnantajien kustantamaa työntekijöitten koulutusta. Se on käytännöllisesti katsoen ainoa ammatillisen koulutuksen muoto, jonka työnantajat Suomessa rahoittavat.

Ammattitutkintolaki annettiin vuonna 1993, ja sen toteutus alkoi vuonna 1994. Lain nojalla on perustettu laaja näyttötutkintojärjestelmä, joka on avoin aikuisille siitä riippumatta, millä tavoin he ovat hankkineet taitonsa ja osaamisensa. Tutkintoja on kolmen tyyppisiä:

ammattilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. Ammatillinen perustutkinto vastaa nuorten ammatillista perustutkintoa. Nykyisin aikuisten saatavilla on jo yli 300 ammatillista tutkintoa. Työmarkkinajärjestöillä on vahva osuus näyttötutkintojen kehittämisessä ja järjestelmän toteutuksessa.

3.1.2 Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus- ja laitosrakenne

Vuoteen 1991 saakka toisen asteen ammatillista peruskoulutusta antavat ammatillisen oppilaitokset vastasivat melkein kaikesta ammatillisen lisäkoulutuksen tarjonnasta. Siitä alkaen alun perin työttömien koulutusta varten perustetut ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ovat lisääntyvässä määrin järjestäneet lisäkoulutusta. Lisäksi aikuisten ammatillista peruskoulutusta varten on määrätty omat kiintiöt (tämä koulutus on raportissa luettu ammatilliseksi peruskoulutukseksi).

Toimivien markkinoiden kehittämiseksi ammatillista lisäkoulutusta varten institutionaalinen rakenne on jaettu kahteen osaan: koulutuksen hankkijoihin ja koulutuksen järjestäjiin (toisen asteen ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut, ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, yliopistot ja muut koulutuksen järjestäjät). Useimmat ammatilliset oppilaitokset tarjoavat ammatillista lisäkoulutusta. Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja erikoisoppilaitokset keskittyvät ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ylläpitäjiä ovat kunnat, kuntayhtymät ja yksityiset yhteisöt (vaikka nekin ovat opetusministeriön alaisia), kun taas yritykset omistavat ammatilliset erikoisoppilaitokset ja ylläpitävät niitä. Lisäksi on lukuisia koulutusta myyviä kaupallisia yrityksiä. Ammatillisen lisäkoulutuksen hankkijoita ovat:

- lääninhallitukset, jotka saavat tarkoitukseen määrärahat opetusministeriön budjetista;
- jossakin määrin myös muut ministeriöt ja niiden alueelliset ja paikalliset yksiköt;
- yksityisen ja julkisen sektorin työnantajat;
- yksilöt.

Ammatillisen lisäkoulutuksen suurin julkisen rahoituksen lähde on opetusministeriö, joka on osoittanut 1990-luvun puolesta välistä lähtien budjetistaan lääninhallituksille määrärahan ammatillisen lisäkoulutuksen hankintaa varten. Lääninhallitukset kohdentavat määrärahan oppilaitoksilta hankittaviin lisäkoulutuskursseihin. Vuonna 1997 lääninhallitusten asemaa koulutuksen hankkijoina vahvistettiin ja niille siirrettiin ammatillista lisäkoulutusta varten lisämääräraha (530 milj. mk, 90 MECUa). Ammatillisen lisäkoulutuksen hankintaan osoitettiin vuonna 1997 yhteensä 1 060 milj. markan määräraha (180 MECUa). Suuri osa tästä budjettilisäyksestä perustui opetusministeriön päätökseen rahoittaa ammattitutkintoihin johtavaa koulutusta.

Runsas osa ammatillisesta lisäkoulutuksesta perustuu myös yhteisrahoitukseen, joka koostuu valtionavusta sekä työnantajien, työntekijöitten ja yksilöiden suorittamista maksuista. Tätä koskevat tilastot kuitenkin puuttuvat.

3.1.3 Opiskelijoiden toimeentulokustannusten rahoitus

Yli kolmekymmentävuotiaitten ammatilliseen koulutukseen osallistuvien aikuisten toimeentulokustannusten rahoitusta varten on kaksi rahoituslähdetä:

a) Aikuisopintoraha

Aikuisten opintorahan määrä vaihtelee 1 540 markasta (258 ECUa) 2800 markkaan (468 ECUa) kuukaudessa. Valtion tuki sisältää myös valtion takauksen opintolainoille.

b) Koulutus- ja erorahasto

Rahasto perustettiin vuonna 1991, mikä perustui vuonna 1990 annettuun erityiseen lakiin. Rahaston tarkoituksena on tukea työssäkäyviä ihmisiä, jotka omasta aloitteestaan osallistuvat kokopäiväiseen koulutukseen. Lisäksi sellaisille henkilöille, jotka ovat vastikään joutuneet työttömiksi, myönnetään ns. erorahan aikuiskoulutuslisä. Sitä voidaan myöntää henkilöille, jotka hakeutuvat vähintään yhden kuukauden kestäviin kokopäiväisiin opintoihin toisen asteen ammatillisissa oppilaitoksissa, ammattikorkeakouluissa tai yliopistoissa. Tuen saamiselle Koulutus- ja erorahastosta on muitakin ehtoja. Rahastoa hallinnoidaan kolmikantaperiaatteen pohjalta. Koulutukseen osallistuville työssäkäyville ihmisille ammattikoulutusrahan taso oli 1 400 markkaa (230 ECUa) kuukaudessa vuonna 1996. Erorahan aikuiskoulutuslisä niille aikuisille, jotka ovat äskettäin joutuneet työttömiksi, oli 1 100 markkaa (180 ECUa) kuukaudessa vuonna 1996. Koulutus- ja erorahaston myöntämän opintotuen kokonaismäärä on esitetty taulukossa 24 (3.2.6).

Taulukko 18 Koulutus- ja erorahaston edunsaajien lukumäärät vuosina 1991 ja 1996

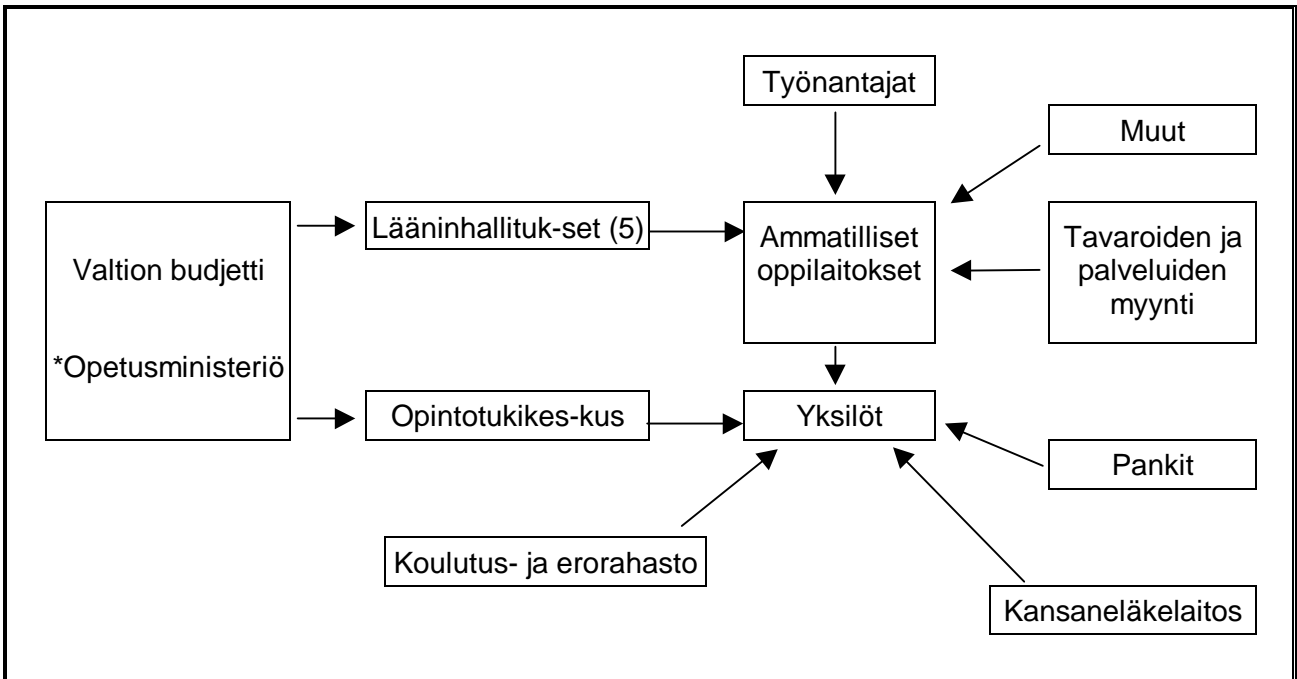
	1991	1996
Ammattikoulutusraha	12 600	4 100
Erorahan aikuiskoulutuslisä	4 700	7 600
YHTEENSÄ	17 300	11 700

Lähde Koulutus- ja erorahaston vuosiraportti 1991 ja 1996

Näiden erityisten aikuisille suunnattujen opintotukien lisäksi voidaan myöntää kuntoutustukea henkilöille, joiden työkyky ja tulonhankintamahdollisuudet ovat alentuneet sairauden tai onnettomuuden takia. Nämä etuudet myöntää ja maksaa Kansaneläkelaitos. Kuntoutusrahan saajien lukumäärän on arvioitu olleen 25 000 vuonna 1996, 26 000 vuonna 1991 ja 23 000 henkilöä vuonna 1986. Vuonna 1996 tämän tuen taso vaihteli 150 markasta (25 ECUa) 200 markkaan (33 ECUa) päivässä.

3.1.4 Rahoitusvirrat ammatillisen lisäkoulutuksen laitosrakenteessa

Kaavio 5 Rahavirrat ammatillisen koulutuksen laitosrakenteessa



3.2 Rahoituksen suorat lähteet

3.2.1 Yleistä

Ammatillista lisäkoulutusta koskevat tilastot ovat Suomessa puutteellisia. Vuodesta 1996 on enemmän tietoa kuin vuosista 1986 ja 1991. Siksi ammatillisen lisäkoulutuksen määrien kehitystä on kuvattava osittain arvionvaraisesti. Ammatilliseen koulutukseen osallistuminen on Suomessa hyvin yleistä. Tilastojen mukaan vuonna 1980 Suomessa osallistui 941 000 aikuista aikuiskoulutukseen, 1 527 000 vuonna 1990 ja 1 556 000 vuonna 1995. Nämä luvut sisältävät sekä yleissivistävän että ammatillisen koulutuksen. Vuonna 1990 osallistui 1 092 000 henkilöä ja vuonna 1995 1 032 000 henkilöä työhönsä liittyvään ammatilliseen koulutukseen. Se edustaa noin 43% koko työvoimasta.

Ammatillisen lisäkoulutuksen suorat rahoituslähteet muodostuvat valtionrahoituksesta, kuntien rahoituksesta, henkilöstökoulutuksen rahoituksesta ja omia ammatillisia oppilaitoksia ylläpitävien yritysten yksityisestä rahoituksesta, EU-rahoituksesta, joka on tarkoitettu inhimillisten voimavarojen kehittämiseen ja joka sisältää myös kansallisen ja yksityisen osuuden, ja aikuisten opintotuen rahoituksesta.

Henkilöstökoulutuksen määriä ja rahoitusta kuvaavat seuraavat taulukot perustuvat arvioihin. Näiden arvioiden perusteita on selvitetty kappaleessa 3.2.7.2

(henkilöstökoulutus). Vakuutusmaksuin uudelleenkoulutukseen koottuja varoja on käsitelty kansallisena rahoituksena seuraavassa taulukossa:

Taulukko 19 Ammatillisen lisäkoulutuksen suorat rahoituslähteet vuosina 1986, 1991 ja 1996 (MECUa vuoden 1996 hinnoin)

	1986		1991		1996	
	MECUa	%	MECUa	%	MECUa	%
EU					7	0,1
Kansallinen	82	21,8	168	30,8	201	30,9
Paikallinen	2	0,5	1	0,2	5	0,8
Yksityinen	66	17,6	68	12,5	109	16,7
Henkilöstökoulutus	226	60,1	309	56,6	329	50,5
YHTEENSÄ	376	100	546	100	651	100

Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus on kasvanut 75% vuodesta 1986 ja edelleen 20% vuodesta 1991. Kansallisen rahoituksen osuus ammatillisessa lisäkoulutuksessa on kasvanut 10 prosenttiyksikköä. Tämä kasvu johtuu uusien tukijärjestelmien luomisesta ammatilliseen koulutukseen osallistuville aikuisille 1990-luvun alkuvuosina. Paikallisella rahoituksella ei ole juurikaan merkitystä, lukuun ottamatta kuntien omaa henkilöstökoulutusta, joka käytännön syistä on näissä taulukoissa sisällytetty yksityisen rahoituksen osuuksiin. Yksityinen rahoitus näissä taulukoissa sisältää yritysten omistamien oppilaitosten omat rahoitusosuudet sekä aikuiskoulutuslaitosten omat tulot. Henkilöstökoulutusta koskevat arviot vaikuttavat paljon ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta koskeviin tuloksiin. Siksi ammatillisen lisäkoulutuksen kokonaismäärää kuvaaviin lukuihin on suhtauduttava varovasti.

3.2.2 EU-rahoitus

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tavoitealueelle 3 ja 4 kuuluvien ohjelmien budjetit on suunnattu pääasiassa inhimillisten voimavarojen kehittämiseen. ESR:n tavoitteen 3 ohjelma on pääasiassa suunnattu työttömien koulutukseen, ja sitä on kuvattu kappaleessa 4.2.2 (Työttömien koulutus). ESR:n tavoitealueen 4 ohjelmien kehittämis- ja koulutustoimenpiteet tähtäävät työssä olevien henkilöiden osaamisen parantamiseen. Vaikka ohjelmien toteuttamisessa on muitakin elementtejä, niiden rahoitus on kuitenkin luokiteltu ammatilliseksi lisäkoulutukseksi näiden ohjelmien tavoitteenasettelujen mukaisesti.

Taulukko 20 Ammatillisen lisäkoulutuksen EU-rahoitus vuonna 1996 (sisältää kansallisen ja yksityisen rahoitusosuuden)

	EU	Kansallinen	Yksityinen	YHTEENSÄ
Milj. FIM	41	58	65	164
MECUa	7	10	11	28

Lähde Euroopan sosiaalirahaston tavoitealueen 4 ohjelman vuosiraportti, Suomi, 4.6.1997, Työministeriö

Eu-ohjelmat olivat vielä aloitusvaiheessa vuonna 1996. Rahoitus on kasvanut vuosina 1997 ja 1998. Yhteensä 23 900 henkilöä on aloittanut koulutuksen taikka muita kehittämistoimintoja EU-ohjelmien puitteissa.

3.2.3 Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus

Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus koostuu ammatillisten oppilaitosten valtionavuiosta (joitakin niistä ylläpitävät yritykset), oppisopimuskoulutuksesta (ammatillisena lisäkoulutuksena järjestetystä), lääninhallitusten hankkimasta ammatillisesta lisäkoulutuksesta ja aikuisten opintotuesta.

Taulukko 21 Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa		MECUa
Valtionrahoitus								
Ammatilliset erikoisoppilaitokset	79	124	21	177	200	33	140	23
Oppisopimuskoulutus	53	84	14	89	101	17	44	7
Lisäkoulutuksen hankinta	78	123	21	84	95	16	525	88
Aikuisten opintotuki				250	283	47	154	26
YHTEENSÄ	210	331	55	600	679	114	863	144
Asukasta kohti (ECU 1996 hinnoin)	1986			1991			1996	
Ammatilliset erikoisoppilaitokset	4			7			4	
Oppisopimuskoulutus	3			3			1	
Lisäkoulutuksen hankinta	4			3			17	
Aikuisten opintotuki				9			5	
YHTEENSÄ	11			22			27	
% BKT:sta	0,07			0,13			0,15	

Yllä kuvatun valtionrahoituksen lisäksi on olemassa erityinen etuus sellaisten henkilöiden koulutukseen osallistumista varten, joiden työkyky on sairauden tai onnettomuuden johdosta heikentynyt. Tätä etua sanotaan kuntoutustueksi. Etuuden rahoittaa Kansaneläkelaitos, joka saa varat tähän tarkoitukseen yleisistä sosiaaliturvamaksuista. Nämä etuudet, joiden määrää kuvataan alla olevassa taulukossa, käytetään pääasiassa ammatilliseen koulutukseen, mikä sisältää myös yleissivistävää ja yliopisto-opetusta. Seuraavissa taulukoissa arvioidaan, että 90% kuntoutustuista käytetään ammatilliseen koulutukseen.

Taulukko 22 Kuntoutuskoulutuksen tuki

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996		
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	1996	MECUa	
	102	160	27	184	208	35	200	33	

3.2.4 Ammatillisen lisäkoulutuksen alueellinen rahoitus

Opetusministeriö osoittaa ammatillisen lisäkoulutuksen budjetin lääninhallituksille, jotka hankkivat oppilaitoksilta lisäkoulutuskursseja. Vuotta 1996 koskevat luvut on tässä raportissa sisällytetty valtion rahoitukseen (vuosina 1986 ja 1991 tämä rahoitus ohjattiin ammatillisille oppilaitoksille lisäkoulutuskurssien toteutukseen). Kuten aikaisemmin tässä raportissa (3.1.3) on kuvattu, yhteensä 530 miljoonan markan (90 MECUa) määrärahat siirrettiin 1997 ammatillisen peruskoulun budjetista ammatillisen lisäkoulutuksen budjettiin lääninhallitusten lisäkoulutuksen hankintaa varten.

3.2.5 Kuntien rahoitus ammatilliseen lisäkoulutukseen

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta rahoittaa ammatillista lisäkoulutusta. Käytännössä kuitenkin, kun kunnat omistavat suurimman osan toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista, ammattikorkeakouluista ja ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista, kunnat rahoittavat vähäisessä määrin ammatillista lisäkoulutusta. Tästä ei kuitenkaan ole olemassa tarkkoja tilastotietoja. Vuodelta 1986 peräisin olevan tiedon mukaan kunnat rahoittivat silloin ammatillista lisäkoulutusta 4 miljoonalla markalla. Jos oletetaan, että kuntien rahoitusosuus ammatillisesta lisäkoulutuksesta on säilynyt tuolla tasolla, sen arvioidaan olevan 27 miljoonaa markkaa vuonna 1996. Kun tuohon lukuun lisätään kuntien rahoitusosuus oppisopimuskoulutuksesta (oppisopimustoimistojen kustannuksista - ks. ammatillisen peruskoulutuksen lukuja), kuntien rahoitus arvioidaan seuraavaksi:

Taulukko 23 Kuntien rahoitus ammatilliseen lisäkoulutukseen

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa		MECUa
	6	9	2	6	7	1	28	5

3.2.6 Työmarkkinoiden osallistuminen ammatillisen lisäkoulutuksen kustannuksiin opintotuen muodossa

Koulutus- ja erorahaston toiminta rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuista, jotka kootaan työnantajilta ja työntekijöiltä. 1990-luvun ajan tämä rahoitus on ollut keskimäärin yhden prosentin verran työttömyyskassoihin suoritettujen maksujen kokonaismäärästä. Sosiaali- ja terveysministeriö päättää vuosittain siitä, kuinka paljon työttömyysvakuutusmaksuista ohjataan rahastolle. Vaikka koulutus- ja erorahaston myöntämä opintotuki on osittain suunnattu yli 30-vuotiaille äskettäin työttömiksi joutuneille henkilöille, se on tässä raportissa luettu ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitukseen.

Taulukko 24 Koulutus- ja erorahaston myöntämä opintotuki

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	1996	MECUa
	-	-	-	98	111	19	84	14

Lähde Koulutus- ja erorahaston vuosiraportit 1991 ja 1996

3.2.7 Yritysten ja yksilöitten rahoitus ammatilliseen lisäkoulutukseen

3.2.7.1 Julkisin varoin tuettu ammatillinen lisäkoulutus

Yritysten ammatilliseen lisäkoulutukseen suuntaamat rahoitusten määrät voidaan laskea ainoastaan ammatillisten oppilaitosten taloustilastojen pohjalta. Jotkin teollisuuden ja kaupan sektorit ylläpitävät omia oppilaitoksiaan, joita nimitetään ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi. Nämä oppilaitokset (48 vuonna 1996) saavat valtionapua, mikä on rahoitustaulukoissa sisällytetty keskushallinnon rahoitusosuuksiin. Tämän lisäksi ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitus sisältää omistajien rahoitusta, tuotteiden ja palveluiden myynnistä kertyvää rahoitusta sekä opiskelijoiden maksuja.

Taulukko 25 Ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitus

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	MECUa
Kauppa/teollisuus (omistajat)	132	208	35	129	146	24	291	49
Opiskelijoiden maksut	71	112	19	121	137	23	111	19
Omat maksut	42	66	11	49	55	9	76	13
YHTEENSÄ	245	386	65	299	338	56	478	81

Huom: Koska työnantajat yleensä maksavat työntekijöittensä opiskelumaksut, nämä maksut on sisällytetty tässä luvussa yritysten rahoitukseen.

Lähde Ammatillisten oppilaitosten kustannuksia, tuloja ja valtionapuja koskevat raportit, 1986, 1991 ja 1996, Opetushallitus.

Valtion rahoittamassa ammatillisessa lisäkoulutuksessa, jota hankkivat lääninhallitukset, opiskelijamaksujen osuus kokonaisrahoituksesta oli 8% ja työnantajien 3% (opetusministeriön selvitys). Näitten lukujen sekä vuosien 1986 ja 1991 oppilaitosten talousrekistereistä saatujen tietojen perusteella ammatillisten lisäkoulutuskurssien yksityinen rahoitus on arvioitu seuraavaksi:

Taulukko 26 Ammatillisen lisäkoulutuksen yksityinen rahoitus

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	1996	MECUa
Työnantajat	5	8	1	5	6	1	16	3
Koulutettavat	4	6	1	4	7	1	42	7
YHTEENSÄ	9	14	2	9	13	2	58	10

Lähde Opetusministeriön laatima selvitys lääninhallitusten suorittamasta ammatillisen lisäkoulutuksen hankintatoiminnasta (1.1.1998), vuodelta 1996. Vuosilta 1986 ja 1991 ammatillisten oppilaitosten kustannuksia, tuloja ja valtionapuja koskevat rekisterit.

Myös ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten (45 vuonna 1996) myymästä ammatillisesta lisäkoulutuksesta on saatavissa tietoa. Sen ohella, että nämä oppilaitokset järjestävät työvoimakoulutusta ja muuta julkisesti rahoitettua koulutusta, ne myös myyvät koulutusta yrityksille, muille työnantajille ja yksilöille (näitä keskuksia on kuvattu tarkemmin tämän raportin työvoimakoulutus-osuudessa).

Taulukko 27 Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten yrityksille ja yksilöille myymä lisäkoulutus

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	1996	MECUa
	-	-	-	54	61	10	41	7

Taulukko 28 Yhteenveto yritysten rahoituksesta julkisin varoin tuettuun ammatilliseen lisäkoulutukseen

	1986	1991	1996
Vuoden 1996 hinnoin, milj. FIM ¹⁾	394	405	600
Vuoden 1996 hinnoin, MECUa	66	67	102

¹⁾ Nämä luvut eivät sisällä yksilöiden suorittamaa rahoitusta. Kun ne lisätään, yksityisen rahoituksen kokonaismäärä oli 400 milj. mk (67 MECUa) vuonna 1986, 412 milj. mk (68 MECUa) vuonna 1991 ja 642 milj. mk (109 MECUa) vuonna 1996. Ammatillisten erikoisoppilaitosten omat tulot, samoin kuin yksityinen rahoitus EU-ohjelmiin vuonna 1996 on sisällytetty yllä oleviin lukuihin.

3.2.7.2 Henkilöstökoulutus

Kuten johdannossa on todettu, yritysten järjestämää ja rahoittamaa henkilöstökoulutusta koskevat tilastot ovat niin puutteellisia, että henkilöstökoulutuksen tasoa ja kehitystä ei voida kuvata tarkasti. Suomen tilastot antavat tiedon vain henkilöstökoulutuksen määrästä, henkilöstökoulutukseen osallistuvien lukumäärästä ja henkilöstökoulutuksen keskimääräisestä kestosta. Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto (TT) on koonnut jäsenyrityksiltään tietoja henkilöstökoulutuksesta.

- Henkilöstökoulutuksen kustannukset

Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto arvioi katsauksessaan, että henkilöstökoulutuksen kokonaiskustannukset (ml. palkkauskustannukset) olivat teollisuudessa 1 800 milj. mk (310 MECUa) vuonna 1988, 1 000 milj. mk (167 MECUa) vuonna 1993 ja 1 800 milj. mk (301 MECUa) vuonna 1995. Tämän katsauksen mukaan henkilöstökoulutuksen kustannusten arvioidaan olevan 2 300 milj. mk (385 MECUa) vuonna 1997. Henkilöstökoulutuksen määrän tällainen kasvu näyttää todennäköiseltä, kun otetaan huomioon Suomen ja sen teollisuuden taloudellisessa tilanteessa tapahtuneet muutokset. Katsauksen mukaan yritysten henkilöstökoulutukseen osoitetaan julkista rahoitusta 7,4% (tämä sisältää myös valtionavut ammatillisille erikoisoppilaitoksille samoin kuin ammatillisen koulutuksen yhteishankintojen tuen). Selvitys osoittaa myös, että henkilöstökoulutuksen kustannukset jakautuvat suunnilleen tasan koulutuskustannusten ja koulutettavien palkkojen kesken.

Henkilöstökoulutuksen kokonaiskustannuksia on arvioitu myös Suomen ammatillista koulutusta koskevassa monografiassa (CEDEFOP, 1997). Näitten arvioitten mukaan henkilöstökoulutuksen kokonaiskustannukset olivat 3 152 milj. mk (527 MECUa) vuonna 1992 ja 2 687 milj. mk (449 MECUa) vuonna 1995. Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliiton selvityksen mukaan ja huomioon ottaen Suomen kansantalouden kehityksen, näyttää todennäköiseltä, että henkilöstökoulutuksen määrä on ollut voimakkaasti kasvussa vuosina 1995–1998.

- Työnantajien rahoittamaa henkilöstökoulutusta koskeva arvio

Edellä esitettyjen tilastojen ja oletusten perusteella henkilöstökoulutuksen määrä ja kustannukset arvioidaan seuraaviksi:

Taulukko 29 Arvio henkilöstökoulutuksen määrästä ja rahoituksesta

	1986		1991		1996	
Osallistuneitten lkm	668 000		788 000		897 000	
Henkilöstökoulutuksen pituus, päiviä	7,1		6,8		6,6	
Kustannukset/koulutuspäivä: 1996 hinnoin, mk	700		800		800	
Kokonaiskustannukset, 1996 hinnoin, milj. mk	3 319		4 286		4 736	
Julkinen rahoitus milj. mk	616		587		802	
Työnantajien nettorahoitus (1996 hinnoin)	Milj. FIM	MECUa	Milj. FIM	MECUa	Milj. FIM	MECUa
	2 703	452	3 699	619	3 934	658
- Suorat koulutuskustannukset = 50%	1 352	226	1 850	310	1 967	329
- Epäsuorat koulutuskustannukset = 50%	1 352	226	1 850	310	1 967	329

Huom: Edellä olevissa kappaleissa arvioitu yritysten rahoitus ammatilliseen lisäkoulutukseen ei sisälly näihin lukuihin kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi.

Lähteet 1) Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton katsaus, 1997.
2) CEDEFOPin monografia, Ammatillinen koulutus Suomessa, 1997.
3) Koulutus Suomessa, Tilastokeskus, 1998.

3.3 Epäsuora rahoitus

Samoin kuin ammatillisen peruskoulutuksen kohdalla ainoa tässä raportissa ammatillisen lisäkoulutuksen epäsuoraksi rahoitukseksi luettava erä ovat oppisopimuskoulutuksessa sekä henkilöstökoulutuksessa oleville henkilöille maksetut palkat. Nämä palkat on arvioitu seuraavassa taulukossa:

Taulukko 30 Työnantajien oppisopimusoppilaille maksamat palkat

	1986			1991			1996	
Milj. FIM/MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	1996	MECUa
	179	282	47	203	230	38	301	50

3.4 Ammatillisen lisäkoulutuksen kokonaisrahoitus

Taulukko 31 Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksen määrä (1996 hinnoin)

Milj. FIM MECUa	1986			1991			1996		
	1996	MECUa	ECU/ asukas	1996	MECUa	ECU/ asukas	1996	MECUa	ECU/ asukas
Suora rahoitus									
EU	-	-	-	-	-	-	41	7	1
Valtio	331	56	11	679	113	23	921	154	30
Kunnat	9	2	0	7	1	0	28	5	1
Yritykset	394	66	13	405	67	13	600	102	20
Koulutettavat	6	1	0	7	1	0	42	7	1
Sosiaaliturvarahastot ¹⁾	160	27	5	319	54	11	284	47	9
Suora rahoitus yhteensä	900	151	29	1 417	237	47	1 916	322	62
Epäsuora rahoitus	282	47	10	230	38	8	301	50	10
Henkilöstökoulutus									
Suora rahoitus	1 352	226	46	1 850	310	61	1 967	329	64
Epäsuora rahoitus	1 352	226	46	1 850	310	61	1 967	329	64
Yhteensä									
Suora rahoitus	2 252	377	75	3 267	547	109	3 883	651	126
Epäsuora rahoitus	1 634	273	56	2 080	348	69	2 268	379	74
Yhteensä	3 886	649	131	5 347	895	178	6 151	1 030	200
<i>% BKT:sta</i>		1986			1991			1996	
<i>Suora rahoitus</i>		0,45			0,61			0,67	
<i>Epäsuora rahoitus</i>		0,33			0,39			0,39	
<i>Yhteensä</i>		0,78			1,00			1,06	

Huom: Eu-ohjelmien kansallinen ja yksityinen rahoitus on sisällytetty valtion ja yritysten rahoitukseen.

¹⁾ Luku sisältää kuntoutuskoulutuksen rahoituksen sekä Koulutus- ja erorahaston rahoituksen.

Taulukko 32 Eri lähteitten osuudet ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa (MECUa vuoden 1996 hinnoin)

	1986		1991		1996	
	MECUa	%	MECUa	%	MECUa	%
Suora rahoitus	377	57,9	547	61,1	651	63,2
Julkinen rahoitus (valtio/kunnat) ¹⁾	58	8,9	114	6,5	166	16,1
Opintotuen rahoitus ²⁾	27	4,2	54	12,7	47	4,6
Yksityiset/muut lähteet ³⁾	67	10,3	68	7,9	107	10,3
Henkilöstökoulutus	226	34,8	310	34,6	329	31,9
Epäsuora rahoitus (yksityinen)	273	42,1	348	38,8	379	36,8
Oppisopimuskoulutukseen osallistuvien palkat	47	7,2	38	4,2	50	4,8
Henkilöstökoulutukseen osallistuvien palkat	226	34,8	310	34,6	329	31,9
YHTEENSÄ	649	100	895	100	1 030	100

¹⁾ Vuosien 1986 ja 1991 osalta nämä luvut sisältävät valtion ja kuntien rahoituksen (ei kuitenkaan opintotuen rahoitusta). Vuotta 1996 koskevat luvut sisältävät myös kansallisen rahoituksen EU-ohjelmiin

²⁾ Vuoden 1986 osalta opintotuen rahoitus sisältää ainoastaan kuntoutustuen. Vuosien 1991 ja 1996 luvut sisältävät opintotuen.

³⁾ Yksityinen rahoitus sisältää yritysten ja yksilöiden osuuden julkisesti tuetun lisäkoulutuksen rahoituksessa.

Taulukosta ei voida vetää tarkkoja johtopäätöksiä ammatillisen lisäkoulutuksen kehityksestä, koska se sisältää arvioita henkilöstökoulutuksesta, joka vastaa suunnilleen 65% ammatillisen lisäkoulutuksen kokonaiskustannuksista vuonna 1996. Ammatillista lisäkoulutusta on monentyyppistä, ja vastaavasti tätä koulutusta rahoitetaan monista lähteistä. Julkisesti rahoitetun ammatillisen lisäkoulutuksen pääasiallinen rahoituslähde on opetusministeriön budjetti, mistä nämä määrärahat osoitetaan lääninhallituksille ammatillisen lisäkoulutuksen hankintaa varten. 1990-luvulla noudatetun koulutuspolitiikan mukaisesti julkisen rahoituksen osuus ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa (ml. opintotuki) on kasvanut 7 prosenttiyksikköä vuodesta 1986 vuoteen 1996 ja kaksi prosenttiyksikköä vuodesta 1991 vuoteen 1996.

3.5 Rahoituksen jakelumekanismit

3.5.1 EU-rahoitus

EU-ohjelmien aloitusvaiheessa vuonna 1996 EU-rahoituksen (ESR-tavoitealue 3) määrä ammatilliseen lisäkoulutukseen oli 41 milj. mk (7 MECUa), ja kun mukaan luetaan kansallinen ja yksityinen rahoitus, 123 milj. mk (21 MECUa). Näitä varoja hallinnoivat asianomaiset vastuulliset ministeriöt noudattaen Euroopan komission antamia ohjeita, ja ministeriöt ohjaavat nämä määrärahat hankkeita toteuttaville organisaatioille.

3.5.2 Valtionrahoitus ja opintotuen rahoitus

Ammatillisen lisäkoulutuksen määrärahat päätetään vuosittain valtion talousarvion yhteydessä. Tätä prosessia on kuvattu ammatillisen peruskoulutuksen yhteydessä kappaleessa 2.1.4.

3.5.2.1 Suorat avustukset (ammattilliset erikoisoppilaitokset ja oppisopimuskoulutus)

Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuudet perustuvat laskennalliseen järjestelmään, jossa koulutuksen volyymia mitataan opetustuntien ja opintoviikkojen määrinä. Opetusministeriö päättää vuosittain yksikköhinnosta edellisten vuosien toteutuneen kehityksen perusteella. Opetusministeriö päättää koulutuksen laajuudesta, mitä käytetään kunkin oppilaitoksen valtionosuuden perusteena. Opetushallitus hoitaa järjestelmään kuuluvan laskentatoimen, tiedonkeruun ja tietopalvelut. Opetusministeriö maksaa valtionavun kuukausittain oppilaitosten ylläpitäjille (yrityksille).

Oppisopimuskoulutuksena annettavan ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksen jakelu noudattaa samaa mallia kuin ammatillisena oppisopimuskoulutuksena annettavan ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksessa, jota on kuvattu kappaleessa 2.5.6. Lisäkoulutuksen yksikköhinta on 17 000 (2 820 ECUa) koulutettavaa kohti, mikä on huomattavasti alempi kuin ammatillisessa peruskoulutuksessa (4 515 ECUa). Oppisopimuskoulutuksena annettavaan ammatilliseen lisäkoulutukseen rahoitus ohjataan 63 paikallisen oppisopimustoimiston välityksellä työnantajille ja ammatillisille oppilaitoksille samalla tavalla kuin oppisopimuskoulutuksena annettavassa ammatillisessa peruskoulutuksessa.

3.5.2.2 Lääninhallitusten suorittama koulutuksen hankintatoiminta

Vuonna 1996 opetusministeriö rahoitti ammatillisen lisäkoulutuksen hankintoja 525 miljoonalla markalla (88 MECUa) valtion budjetissa osoitetusta määrärahasta. Nämä määrärahat osoitettiin lääninhallituksille (11 vuonna 1996, 5 vuonna 1998) käytettäväksi ammatillisen lisäkoulutuksen hankintaan koulutuksen järjestäjiltä. Ammatillista lisäkoulutusta koskevien tarjousten perusteella lääninhallitukset tekevät rahoituspäätökset.

Jos lääninhallitus päättää rahoittaa tarjotun lisäkoulutuskurssin, lääninhallituksen ja koulutuksen järjestäjän välillä tehdään hankinnasta sopimus.

Opetusministeriö on antanut ohjeita, jotka koskevat ammatillisen lisäkoulutuksen hankintaa, ja on asettanut lääninhallituksille tavoitteita ja suuntaviivoja. Esimerkiksi vuonna 1996 ohjeissa korostettiin sitä, että ammattitutkintoihin tähtäävän koulutuksen osuutta hankinnoissa tulisi lisätä. Opetusministeriö on myös antanut ohjeen pitää koulutettavilta perittävät maksut kohtuullisina. Opetusministeriö neuvottelee lääninhallitusten edustajien kanssa vuosittain sopimuksen ammatillisen lisäkoulutuksen hankinnan alueellisista tavoitteista ja määrärahojen kohdentamisperusteista.

Lääninhallitus ja valittu koulutuksen järjestäjä tekevät ammatillisen lisäkoulutuksen toteuttamisesta sopimuksen, joka sisältää sopimuksessa määritellyn opiskelijamäärän perusteella suunnitelman rahoituksen maksamisesta kurssin järjestämiseen. Tätä suunnitelmaan noudatetaan, jos koulutettavien määrä vastaa tavoitteita.

3.5.2.3 Aikuisten opintotuki

Aikuisten opintotuen kokonaismäärä oli 154 milj. mk (26 MECUa) vuonna 1996. Koulutus- ja erorahaston myöntämän opintotuen määrä oli 84 milj. mk (14 MECUa). Kansaneläkelaitoksen myöntämien koulutukseen tarkoitettujen kuntoutustukien määrä oli 200 milj. mk (33 MECUa). Näistä varoista vastuussa olevat asianomaiset organisaatiot myöntävät tuet yksityiskohtaisten määräysten perusteella tukia hakeneille ja niihin oikeutetuille opiskelijoille ja henkilöille. Tuet maksetaan koulutettavien pankkitileille kuukausittain.

3.5.3 Yksityinen ja yritysten rahoitus

Ammatillisen lisäkoulutuksen yksityinen rahoitus koostuu opiskelijamaksuista ja yritysten rahoituksesta. Ammatillisten erikoisoppilaitosten saaman rahoituksen määrä perustuu sen omistavan yrityksen päätökseen. Ammatillisen lisäkoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen rahoituksesta päättävät työnantajat henkilöstön kehittämiseen varaamiensa määrärahojen puitteissa, mikä on yleensä käytäntö suomalaisissa yrityksissä ja julkisissa laitoksissa.

3.6 Johtopäätöksiä

Ammatillisen lisäkoulutuksen suora rahoitus on ollut tarkasteltuna ajanjaksona kasvamassa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että valtio on 1990-luvulla lisännyt ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta ja tuonut uusia elementtejä aikuisten opintotukeen. Useita erilaisia järjestelyjä on luotu ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta varten, mutta edelleenkin on selvä jako julkisen ja yksityisen rahoituksen välillä.

Suomessa on ollut käytäntönä maksaa jatkuvan koulutuksen kustannukset julkisista varoista, kuten yllä olevista luvuista voi nähdä. 1980-luvulla tehdyt ammatillisen lisäkoulutuksen määrän kasvattamista koskevat päätökset perustuivat valtion sitoumukseen rahoittaa tästä aiheutuvat kustannukset. Työnantajat rahoittavat pääasiassa henkilöstökoulutuksensa. Henkilöstökoulutuksen määrää koskevat arviot ovat varsin epävarmoja, ja lukijoiden on syytä olla varovaisia tehdessään johtopäätöksiä esitetyistä luvuista.

Henkilöstökoulutuksen määrä laski Suomen kansantalouden lama-aikana 1990-luvun alkuvuosina, mutta selvitykset osoittavat, että se on nyt kasvamassa. Laman aikana valtio lisäsi ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta yhtenä keinona helpottaa kasvaneesta työttömyydestä aiheutuneita ongelmia.

Osa 4 Työttömien koulutus

4.1 Taustaa

Työvoimakoulutuksen tarkoituksena on tasapainottaa työvoiman tarjontaa ja kysyntää, vastata työvoimatarpeisiin ja estää työttömyyttä. Valtion talousarviossa olevien määrärahojen rajoissa työhallinto hankkii työvoimakoulutusta pääasiassa työttömille ja sellaisille henkilöille, jotka ovat työttömyysuhan alaisia. Koulutusta näille ryhmille järjestävät ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut, yliopistot ja muut koulutuksen järjestäjät.

Työvoimakoulutukseen vuonna 1996 valittujen henkilöiden lukumäärä oli 118 500. Heistä 103 600 suoritti loppuun koulutuksen. Koulutuskapasiteetiksi muutettuna vuonna 1996 työvoimakoulutuksessa oli keskimäärin 42 300 opiskelijaa. Koulutuskurssien keskimääräinen kesto on noin 4 kuukautta. Koulutettavien lukumäärä kasvoi voimakkaasti vuosina 1991–1996. Vuonna 1991 koulutuksessa oli keskimäärin 18 400 henkilöä, mistä koulutettavien lukumäärä kasvoi 130% vuoteen 1996 mennessä pääasiassa voimakkaasti kasvaneen työttömyyden seurauksena.

4.1.1 Rahoitus- ja laitosrakenne

Suomessa on kaksijakoinen järjestelmä työttömien koulutuksen organisointia ja rahoitusta varten. Koulutusta järjestävät pääasiassa oppilaitokset, jotka ovat opetusministeriön valvonnassa, ja koulutuksen rahoittaa työministeriö. Työhallinnon alue- ja paikallishallinto on vastuussa kurssien hankinnasta työttömille koulutuksen järjestäjille. Työministeriö osoittaa työvoimakoulutuksen budjetin työvoima- ja elinkeinokeskuksille. Nämä piiriorganisaatiot rahoittavat työvoimakoulutusta itse, mutta ne myös osoittavat rahoitusta paikallisille työvoimatoimistoille.

Vuoteen 1991 saakka ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset olivat ainoita työvoimakoulutuksen järjestäjiä. Opetusministeriö rahoitti ja valvoi näitä koulutuskeskuksia, ja työhallinto valitsi opiskelijat koulutukseen. Työhallinnon alueelliset ja paikalliset yksiköt sijoittivat käytännössä työttömiä henkilöitä koulutukseen. Työvoimakoulutuksen uudistaminen aloitettiin vuonna 1990, jolloin annettiin laki ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista sekä laki työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta. Näiden uudistusten seurauksena ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset joutuvat kilpailemaan muiden oppilaitosten kanssa paikallisten ja alueellisten koulutuksen hankkijoiden toimeksiannoista. Lisäksi ne kilpailevat muiden koulutuksen järjestäjien kanssa ammatillisen lisäkoulutuksen markkinoilla.

Muutoksen periaatteena oli jakaa työvoimakoulutuksen markkinat koulutuksen hankintaa hoitavaan osaan ja koulutusta järjestävään osaan. Uudistusta tehtäessä epäiltiin, selviävätkö ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset tästä muutoksesta, koska ne oli alun perin perustettu työttömien koulutusta varten. Uudistus on kuitenkin osoittautunut onnistuneeksi. Tämä johtuu osittain ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten organisatorisesta joustavuudesta, mutta erityisesti se johtui nopeasti ja voimakkaasti kasvaneesta työvoimakoulutuksen kysynnän kasvusta 1990-luvulla. Vuonna 1996 ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten osuus työvoimakoulutuksen markkinoinnista oli 57%.

Taulukko 33 Työvoimakoulutuksen ostojen jakautuminen erityyppisten koulutuksen järjestäjien kesken vuonna 1991 ja vuonna 1996

	1991 (%)	1996 (%)
Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset	76	57
Yliopistot	3	5
Muut oppilaitokset	20	28
Muut koulutuksen järjestäjät	5	10
Yhteensä	100	100

Lähde Työvoimakoulutuksen katsaus, Työministeriö

Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ovat edelleen opetusministeriön ja työministeriön valvonnassa ja saavat niiltä rahoitusta. Useimmat niistä ovat kuntien ja kuntayhtymien omistuksessa. Eräitten keskusten organisaatiomuoto on yhtiö tai säätiö. Vuonna 1999 ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia on 54.

Opetusministeriö valvoo ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia ja osoittaa niille perusavustuksena noin 10% niiden kokonaisbudjetista. Perusavustuksen tarkoituksena on pitää keskukset kilpailukykyisinä muihin oppilaitoksiin verrattuna, jotka järjestävät pääasiassa ammatillista peruskoulutusta ja joilla on siten mahdollisuus hinnoitella kurseja erilliskustannusten perusteella. Perusavustuksen määrä on viime vuosina vähentynyt. Muu osa työvoimakoulutuksen määrärahabudjetista siirrettiin opetusministeriöltä työministeriölle 1990-luvun alussa silloin, kun järjestelmä uudistettiin.

Valtion institutionaalisen rahoitusrakenteen lisäksi myös työnantajat voivat osoittaa rahoitusta työvoimakoulutukseen, jolloin kysymyksessä on työnantajien ja työhallinnon yhteisrahoitus. Tällaista yhteisrahoitusjärjestelyä voidaan käyttää silloin, kun yritys on organisoimassa uudelleen tuotantoaan ja tarvitsee lisätyövoimaa tai kouluttaa olemassa olevaa henkilöstöään. Työnantaja ja paikallinen työvoimatoimisto neuvottelevat kurssien yhteisrahoituksen tasosta. Työvoimakoulutuksen yhteishankinnat edustavat kuitenkin varsin pientä osaa työvoimakoulutuksesta.

4.1.2 Työvoimakoulutuksen ehdot

Työvoimatoimistot valitsevat työvoimakoulutukseen osallistuvat henkilöt. Etusijalla ovat työttömät ja sellaiset henkilöt, jotka ovat vaarassa joutua työttömiksi, henkilöt, joilla ei ole ammatillista peruskoulutusta ja henkilöt, joiden tulee terveydellisistä syistä oppia uusi ammatti. Alle 20-vuotiaita henkilöitä ei yleensä oteta työvoimakoulutukseen. Työvoimatoimistot neuvottelevat mahdollisten koulutettavien kanssa olemassa olevasta koulutustarjonnasta hänelle sopivasta parhaasta henkilökohtaisesta ohjelmasta. Työttömyysturvalain mukaan tiettyjen edellytysten vallitessa työttömällä henkilöllä on velvollisuus ottaa vastaa hänelle tarjottu koulutusmahdollisuus. Muutoin hän menettää oikeuden työttömyysetuuksiin.

Vuosina 1995 ja 1996 tehtiin päätöksiä, joiden tarkoituksena oli helpottaa nuorten työttömien asemaa. Alle 25-vuotiaille työttömille henkilöille säädettiin velvollisuus osallistua heille tarjottavaan ammatilliseen peruskoulutukseen. Muutoin he saattavat menettää työttömyysturvaetuuudet (vailla ammatillista peruskoulutusta ja työkokemusta olevien nuorten työttömien työturvaetuuudet). Tämä ohjelma on rahoitettu ammatillisen peruskoulutuksen järjestelmästä.

4.1.3 Koulutettavien toimeentulotuki

Työttömyysturvaetuuksien järjestelmä on monimutkainen; seuraavassa esityksessä järjestelmä on kuvattu pelkistetyksi.

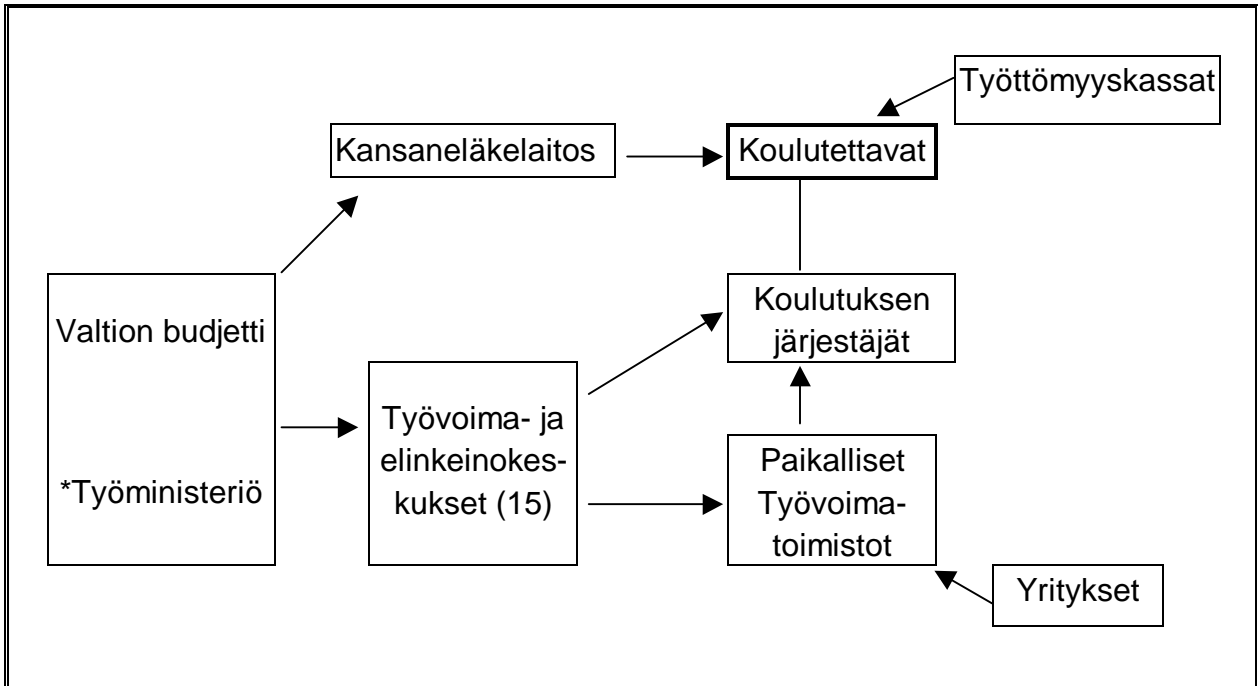
Työttömyysturvaetuuksia on kolmentyyppisiä, 1) työmarkkinatuki, 2) työttömien peruspäiväraha ja 3) ansiosidonnainen peruspäiväraha. Valtio rahoittaa kaksi ensiksi mainittua etuutta. Valtio, työnantajat ja työntekijät rahoittavat yhteisesti ansiosidonnaisen päivärahan. Työnantajien rahoitusosuus kootaan työttömyysturvavakuutusmaksuna. Ansiosidonnaisten korvausten maksamisen lisäksi näillä varoilla rahoitetaan osittain työnantajien osuus koulutuksessa olevien työttömien etuuksista, Koulutus- ja erorahaston toiminta sekä eräitä muita korvauksia. Vuonna 1996 työttömyysvakuutusmaksu oli 1% yrityksen maksamista palkoista niille yrityksille, joiden liikevaihto oli alle 5 milj. mk (836 000 ECUa), ja 4% niille yrityksille, joiden palkkasumma ylitti tuon summan. Työntekijöitten työttömyysvakuutusmaksu oli 1,5% palkasta.

Työvoimakoulutuksessa olevien henkilöitten työttömyysturva noudattaa työttömien yleistä työttömyysturvaa. Etuus sisältää koulutustuen tai työmarkkinatuen, mihin lisätään ylläpito- ja majoituskorvaus. Koulutusraha jakautuu perusosaan ja ansiosidonnaiseen osaan. Perusosa vastaa työttömyysturvan peruspäivärahaa 120 mk (20 ECUa) päivässä. Ansiosidonnainen osuus, jota voivat saada ainoastaan työttömyyskassojen jäsenet, on 42% aikaisemman päivittäisen tulotason ja perusosan välisestä erotuksesta. Työmarkkinatuki eroaa peruspäivärahasta siinä, että työmarkkinatuessa otetaan huomioon työssäoloaika ja työttömyysaika, mutta se vastaa peruspäivärahaa. Ylläpito- ja majoituskorvaukset ovat enimmillään 60 mk (10 ECUa) päivässä.

Vuodesta 1997 alkaen tiettyjen edellytysten vallitessa työttömillä on ollut oikeus osallistua pitkäkestoiseen ammatilliseen peruskoulutukseen menettämättä työttömyysturvaetujaan.

4.1.4 Työvoimakoulutuksen rahoitusvirrat

Kaavio 6 Rahoitusvirrat työvoimankoulutuksen rakenteessa



4.2 Työvoimakoulutuksen rahoituslähteet

4.2.1 Johdanto

Suomen perustuslain mukaisesti valtio on vastuussa työvoimasta. Tästä periaatteesta johtuu, että työvoimakoulutus on perinteisesti ollut valtion tehtävänä. Työvoimakoulutuksen vuotuisen rahoituksen taso riippuu suuresti työttömyyden tasosta. EU-ohjelmat ovat tuoneet uusia elementtejä kansalliseen työvoimapolitiikkaan. EU:n yleisen strategian mukaisesti sosiaalirahaston ohjelmat on Suomessa keskitetty työttömyyden vähentämiseen ja työttömyyden seurausvaikutusten pienentämiseen.

4.2.2 EU-rahoitus

EU:n sosiaalirahaston tavoitealueen 3 strategiana on: ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja helpottaa pitkäaikaisesti työttömien henkilöiden siirtymistä työmarkkinoille; estää työttömien syrjäytymistä; edistää taloudellista kasvua ja uusien työpaikkojen muodostamista sekä kehittää pienen ja keskisuuren yritystoiminnan osaamista, estää vailta ammatillista peruskoulutusta olevien nuorten syrjäytymistä sekä helpottaa heidän

siirtymistään koulutusjakson jälkeen työmarkkinoille. Ohjelmaan sisältyy oppisopimus-koulutushanke, joka on ammatillista lisäkoulutusta työttömille ja keskittyy alle 25-vuotiaisiin jo ammatillisen peruskoulutuksen saaneisiin henkilöihin. Tämän hankkeen yksityinen rahoitus käsittää oppisopimusoppilaille maksetut palkat (14 MECUa), jotka on sisällytetty liitetaulukoissa ammatillisen koulutuksen epäsuoraan rahoitukseen.

Vuonna 1996 ESR:n tavoitealueen 3 ohjelma tavoitti 24 700 henkilöä, yleensä työttömiä.

Taulukko 34 EU-rahoitus kehittämistoimintaan sekä työttömien koulutukseen 1996 yhdistettynä kansalliseen ja yksityisiin rahoitusosuuksiin

	EU	Kansallinen	Yksityinen	Yhteensä
Vuoden 1996 hinnoin, milj. FIM	229	459	141	829
MECUa	38	77	24	139

Seuraavissa taulukoissa EU-ohjelmien kansallinen rahoitus on sisällytetty valtion rahoitusta kuvaaviin lukuihin.

4.2.3 Valtion rahoitus työttömien koulutukseen

Vuoteen 1991 saakka työttömien koulutus oli melkein yksistään ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten tehtävänä. Opetusministeriö rahoitti kokonaan näiden oppilaitosten toiminnan. Kuten kappaleessa 4.1.2 on kuvattu, järjestelmä muuttui 1990-luvulla. Vuodesta 1991 lähtien työhallinnon piiriorganisaatiot (ja niiden alaiset työvoimatoimistot) ovat hankkineet koulutusta työttömille henkilöille. Pääosa tätä tarkoitusta varten tarkoitetuista varoista on työministeriön budjetista, vaikka ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset kuuluvat opetusministeriön hallinnonalaan. Opetusministeriö myöntää perusavustuksen opetustoimen budjetista näille oppilaitoksille. Vuonna 1996 työvoimakoulutuksen hankintaan osoitetut määrärahat olivat 1 082 milj. mk (181 MECUa), ja koulutukseen osallistuvien etuuksiin osoitettu määräraha oli 1 195 milj. mk (200 MECUa). Ammatillisten aikuiskoulutusten avustusten määrä oli opetusministeriön budjetissa 172 milj. mk (29 MECUa), joka vastaa suunnilleen 10% näiden oppilaitosten kokonaiskustannuksista.

Taulukko 35 Työvoimakoulutuksen rahoitus

Milj. FIM/ MECUa	1986				1991				1996		
	Nimel- linen	1996	Mecu	ECU/ asukas	Nimel- linen	1996	Mecu	ECU/ asukas	1996	Mecu	ECU/ asukas
Työministeriö:											
Koulutettavien etuudet	326	514	86	17	732	829	139	28	1 195	200	39
Koulutuksen hankinta	-	-	-	-	614	695	116	23	1 082	181	35
Ammatillisten aikuskoulutus keskusten toiminta- avustus	661	1 041	174	35	256	290	48	10	172	29	6
Yhteensä	987	1 555	260	52	1 602	1 814	304	61	2 449	410	80
% BKT:STA	0,31				0,35				0,43		

Lähteet Työvoimakoulutuksen katsaukset, Työministeriö
Valtion tilinpäätökset, 1986, 1991 ja 1996

Tarkasteltuna ajanjaksona työvoimakoulutuksen volyymi on kasvanut yli 150%.

Taulukko 36 Työvoimakoulutuksen vuotuinen volyymi

	Opiskelijoitten keskimääräinen lukumäärä
1986	16 500
1991	18 400
1996	42 300

Työvoimakoulutuksen tehokkuus on kasvanut huomattavasti 1980-luvulta, kun sitä mitataan koulutettavaa kohti laskettavilla vuotuisilla kustannuksilla. Tämä yksikkökustannusten lasku johtuu osaksi siitä, että koulutuskustannuksista on siirretty rahaa koulutettavien sosiaalisiin etuuksiin.

4.2.4 Yksityinen rahoitus

EU-ohjelmien yksityisen rahoituksen lisäksi on olemassa toinenkin työvoimakoulutuksen yksityisen rahoituksen muoto, jota kutsutaan koulutuksen yhteishankinnaksi. Paikallinen työvoimatoimisto tekee yrityksen kanssa sopimuksen koulutuksen yhteisestä hankkimisesta. Yhteisesti rahoitetun työvoimakoulutuksen määrä kaikesta työvoimakoulutuksesta oli 6,6% vuonna 1991 ja 4,8% vuonna 1996 (tätä rahoitustapaa ei käytännössä ollut vuonna 1986). Työnantajat maksavat keskimäärin 50% yhteisesti hankittujen kurssien kustannuksista.

Taulukko 37 Yksityinen rahoitus työvoimakoulutuksen yhteishankinnoissa

Milj. FIM/MECUa	1986			1991			1996	
	Nimellinen	1996	MECUa	Nimellinen	1996	MECUa	1996	MECUa
				65	74	12	60	10

4.2.5 Työvoimakoulutuksen kokonaisrahoitus

Taulukko 38 Työvoimakoulutuksen rahoituksen kokonaistaso

Vuoden 1996 hinnoin	1986		1991		1996	
	Milj. FIM	MECUa	Milj. FIM	MECUa	Milj. FIM	MECUa
Työvoimakoulutus						
EU	-	-	-	-	229	38
Valtio ¹⁾	1 041	174	985	165	1 713	286
Yksityinen ²⁾	-	-	74	12	117	20
Sosiaaliset etuudet						
Valtio	514	86	829	139	1 195	200
Epäsuorat kustannukset (yksityinen rahoitus)					84 ³⁾	14
Yhteensä	1 555	260	1 888	316	3 338	558
<i>Asukasta kohti (ECU)</i>	53		63		103	
<i>% BKT:sta</i>	0,31		0,34		0,55	

¹⁾ Valtion rahoitus ei sisällä opintotukea. Vuoden 1996 osalta taulukon luvut sisältävät EU-ohjelmien kansallisen rahoituksen.

²⁾ Vuoden 1996 osalta yksityinen rahoitus sisältää EU-ohjelmissa oppisopimuskoulutukseen osallistuvien henkilöiden palkat.

³⁾ Tämä luku sisältää yritysten EU:n koulutusohjelmiin osallistuville oppisopimusoppilaille maksetut palkat.

4.3 Rahoituksen jakelumekanismi

Viisitoista työvoima- ja elinkeinokeskusta ovat eräitten ministeriöitten yhteisiä alueellisia yksiköitä. Ne ovat myös työministeriön alueellisia toimijoita. Keskukset vastaavat myös paikallisista työvoimatoimistoista.

Työvoimapolitiikan toteutuksessa työministeriö soveltaa tulosohtajausta ja siihen perustuvaa budjetointia. Kansallista strategiaa noudattaen työministeriö neuvottelee alueellisten keskusten kanssa työvoimapolitiikan toteuttamisesta alueellisella tasolla. Tämä johtaa tulosopimukseen työministeriön ja alueellisen työvoima- ja elinkeinokeskuksen välillä. Sopimus sisältää työvoimakoulutuksen politiikan toteutuksen, tavoitteenasettelut, resurssoinnin ja määrärahojen mitoituksen alueellisella tasolla. Sopimuksessa määritellään myös keskimääräinen koulutuspäivän hinta, jota pyritään noudattamaan

koulutusta koskevassa hankintatoiminnassa. Sopimus sisältää myös arvion siitä koulutettavien lukumäärästä, jolle alueelliset keskuskeskukset hankkivat vuoden aikana koulutuspaikan. Sopimus voi sisältää myös koulutuksen hankintatoimintaa koskevia prioriteetteja; esimerkiksi se saattaa sisältää pitkäaikaistyöttömien kouluttamista koskevia tavoitteita taikka siinä saattaa olla työssä olevien henkilöitten koulutukseen osallistumista koskevia rajoituksia. Alueelliset keskuskeskukset voivat osoittaa osan koulutusbudjetistaan paikalliselle työvoimatoimistolle koulutuksen hankintaa varten. Alueelliset keskuskeskukset ovat kuitenkin pääasiassa vastuussa koulutuksen hankkimisesta.

Työministeriö on päättänyt työvoimakoulutuksen ostotoimintaa koskevista yleisistä säännöksistä. Alueelliset keskuskeskukset ja paikalliset toimistot tekevät sopimuksia koulutuksen järjestäjien kanssa. Sopimukset sisältävät sovellettavat yleiset ehdot ja koulutuksen toteutussuunnitelman. Koulutusta hankkiva organisaatio, alueellinen keskus tai paikallinen työvoimatoimisto maksaa koulutuksesta noudattaen sopimukseen sisältyvää maksusuunnitelmaa. Kuten jo on mainittu, koulutuksen yhteishankinnoista neuvotellaan ja sovitaan tapauskohtaisesti.

4.4 Johtopäätöksiä

Työttömyyden kasvu 1990-luvun alkuvuosina johti voimakkaaseen työvoimakoulutuksen määrän lisäykseen (130% vuodesta 1991 vuoteen 1996). Koulutuksen rahoituksen uudelleenjärjestelyt sekä koulutuksen määrän kasvu aiheuttivat tehokkuudessa jyrkän kasvun. Koulutuskustannuksina yhden koulutuspaikan vuotuinen keskimääräinen hinta (vuoden 1996 hinnoin) oli 63 000mk (10 500 ECUa) vuonna 1986, ja keskihinta oli 30 000 mk (5 000 ECUa) vuonna 1996. EU:n jäsenyys ja EU-rahoitus on johtanut huomattavaan kasvuun työvoimakoulutuksen ja siihen osallistuvien henkilöitten määrässä. Lisättyinä kansallisella ja yksityisellä rahoituksella EU-ohjelmien rahoituksen osuus on neljännes työvoimakoulutuksen kokonaisrahoituksesta.

Osa 5 Rahoituksen tulevaisuudennäkymät

5.1 Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehitys vuosina 1986–1996

Ennen ammatillisen koulutuksen rahoituksen mahdollisten kehityssuuntien kuvaamista on hyödyllistä hahmottaa rahoituksen ja rahoituksen jakelumekanismien kehitystä tarkasteltuna ajanjaksona 1986–1996.

Taulukko 39 Rahoituksen taso ja lähteet

	1986 (MECUa)	1991 (MECUa)	1996 (MECUa)	Muutos (%)
SUORA RAHOITUS:				
Julkinen rahoitus	1 506	2 073	2 365	+57
- Ammatillinen peruskoulutus	1 162	1 600	1 625 ¹⁾	+40
- Ammatillinen lisäkoulutus	84	169	213	+154
- Työvoimakoulutus	260	304	525 ²⁾	+102
Yksityinen rahoitus	173	204	367	+112
- Ammatillinen peruskoulutus	106	122	235	+122
- Ammatillinen lisäkoulutus	67	68	109	+63
- Työvoimakoulutus	-	12	20 ³⁾	
YHTEENSÄ (suora)	1 680	2 144	2 572	+53
- Ammatillinen peruskoulutus yhteensä	1 268	1 722	1 860	+47
- Ammatillinen lisäkoulutus yhteensä	151	237	322	+113
- Työvoimakoulutus yhteensä	260	316	545	+109
EPÄSUORA RAHOITUS				
- Ammatillinen peruskoulutus	33	39	194	+488
- Ammatillinen lisäkoulutus	47	38	50	+6
- Työvoimakoulutus			14 ⁴⁾	
Yhteensä (epäsuora)	80	87	259	+224
Henkilöstökoulutus				
Suora	226	310	329	+46
Epäsuora	226	310	329	+46
Yhteensä (henkilöstökoulutus)	452	618	658	+46
YHTEENSÄ KAIKKI	2 212	2 849	3 489	+57

1) Ammatillisen peruskoulutuksen julkinen rahoitus sisältää valtion ja kuntien rahoituksen käyttökustannuksiin, pääomakustannuksiin, valtion rahoituksen opintotukeen ja EU-ohjelmien rahoituksen.

2) Vuoden 1996 osalta tämä luku sisältää EU-rahoituksen sekä kansallisen rahoituksen EU-ohjelmiin.

3) Sisältää yksityisen rahoituksen EU-ohjelmiin sekä yritysten osuudet työttömien koulutuksen yhteishankintojen kustannuksista pois lukien oppisopimusoppilaille maksetut palkat.

4) Tämä luku sisältää EU-ohjelmissä yritysten oppisopimuskoulutuksessa olevien palkat.

5.1.1 Rahoituksen kehityksestä

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehitys vuodesta 1986 alkaen noudattaa oppilasmäärän kasvua. Opiskelijaa kohden laskettu rahoitus kasvoi vuoteen 1991 saakka, mutta sen jälkeen se on laskenut. Ammatillisen koulutuksen yksityisen rahoitusosuuden kasvu johtuu ammatillisten oppilaitosten omien tulojen lisääntymisestä.

Ammatillisen lisäkoulutuksen julkinen rahoitus on kasvanut pääasiassa koulutusmäärien lisäyksen sekä aikuisten uusien opintotukien johdosta. Yksityisen rahoituksen kasvu on noudattanut ammatillisen lisäkoulutuksen määrän kasvua. Työvoimakoulutuksen määrä ja suora rahoitus ovat kasvaneet 1990-luvulla kohonneen työttömyyden johdosta. EU:n jäsenyys on tuonut uusia keinoja työvoimakoulutuksen rahoitukseen.

Ammatillisen koulutuksen epäsuora rahoitus on kasvanut tilastollisesti oppisopimuskoulutukseen osallistuvien henkilöitten lukumäärän kasvun johdosta. Henkilöstökoulutuksen rahoitusta koskevat luvut ovat arvioita. Vuotta 1996 koskevat luvut on laskettu olettaen, että henkilöstökoulutuksen määrä on kasvanut oleellisesti vuodesta 1995.

Ammatillisen koulutuksen suora yksityinen rahoitus koostuu pääasiassa ammatillisten oppilaitosten omista tuloista, joita ne saavat tuotteiden ja palveluiden myynnistä, sekä yritysten omistamien ammatillisten oppilaitosten rahoituksesta. Yhdistetyn rahoituksen (yksityinen ja julkinen) määrä koulutuksessa on varsin vähäinen.

Henkilöstön kehittäminen ja koulutus on käytännössä ainoa pääasiallinen yksityisen sektorin rahoitusmuoto ammatillisessa koulutuksessa. Henkilöstökoulutuksessa ja oppisopimuskoulutuksessa oleville henkilöille maksetut palkat muodostavat epäsuoran rahoituksen lähteet ammatillisessa koulutuksessa. Oppisopimusten määrä on kasvanut myös työvoimakoulutuksessa uusien EU-ohjelmien tuoman rahoituksen sekä niihin liittyvän kansallisen ja yksityisen rahoituksen muodossa.

5.1.2 Rahoituksen jakelumekanismi

Ammatillisen koulutuksen julkinen rahoitus voidaan jakaa 1) koulutuksen käyttökustannusten rahoitukseen, 2) pääomakustannusten rahoitukseen, 3) erityisohjelmien rahoitukseen ja 4) opintotukeen. Ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten rahoitus perustuu kokonaan laskennalliseen järjestelmään, opiskelijakohtaisiin yksikkökustannuksiin (yksikköhinnat) ja opiskelijoiden lukumäärään. Koska koulutettavien määriä koskeva säätelyjärjestelmä koulutuksen eri alueilla on kansallisten koulutusviranomaisten hallinnassa, ammatillisen koulutuksen kustannusvolyyymi on valtion säädeltävissä.

Kertasummarahoitusperiaatteen mukaisesti ammatillisten oppilaitosten omistajat päättävät rahoituksen määrästä. Kunnat ovat nykyisin ammatillista peruskoulutusta

tarjoavien oppilaitosten pääomistajia. Viime vuosina valtio on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta luovuttanut omistamiensa ammatillisten oppilaitosten omistuksen kunnille. Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksesta on tullut yksi tekijä varsin monimutkaisessa kuntien ylläpitämien laitosten ja toimintojen rahoitusjärjestelmässä. Kuntien laskennallinen valtiosuusjärjestelmä sisältää yhtenä elementtinä ammatillisten oppilaitosten rahoituksen oppilasmäärien sekä eri koulutusaloille määrättyjen yksikköhintojen perusteella (ks. taulukko 17, kappale 2.5.2). Tässä rahoitusjärjestelmässä yksi oppilas lisää kunnan rahoitusta vastaten 100% yksikkökustannuksista. Valtion ja kuntien rahoitus ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Bruttomääräisestä opetustoimen valtiosuudesta vähennetään asukaskohtainen rahamäärä, joka edustaa kuntien osuutta koulutuksen rahoituksessa. Kuntayhtymälle ja ammatillisen oppilaitoksen yksityiselle omistajalle valtiosuus maksetaan suoraan 100-prosenttisesti yksikkökustannusten perusteella.

Oppilaitoksen omistaja tekee aloitteen investointihankkeen toteuttamisesta ja on vastuussa hankkeen rahoituksesta. Valtio rahoittaa talousarvioissa määrättyissä rajoissa ammatillisen koulutuksen investointihankkeita. Yksikköhintoihin sisältyy myös 4,3% suuruinen investointilisä, joka lisätään yksikköhintoihin korvaamaan oppilaitosten pääomakustannuksia. Investointihankkeitten valtiosuus kattaa prosentuaalisen osuuden koulurakentamisen pääomakustannuksista ja joissakin tapauksissa myös opetusvälineistön kustannuksista. Oppilaitoksen omistaja vastaa investointihankkeen suunnittelusta. Valtiosuus maksetaan joko investointihankkeen toteutuksen aikana taikka seitsemän vuoden kuluessa hankkeen valmistumisesta.

Ammatillisen koulutuksen käyttökustannusten valtion rahoitus perustuu kertasummaperiaatteeseen eikä se sisällä korvamerkintöjä valtiosuuden käyttökohteisiin. Kansallinen koulutuspolitiikka, lainsäädäntö, strategiat ja suunnitelmat kuitenkin edellyttävät, että on myös tiettyihin tarkoituksiin osoitettuja määrärahoja, joilla edistetään ja toteutetaan erityisiä kansallisia ohjelmia. EU on myös tuonut oleellisia uusia elementtejä kansallisen ammatillisen koulutuksen järjestelmän kehittämiseen EU-ohjelmien tavoitteenasettelun pohjalta. Viimeisimpiä esimerkkejä kansallisista kehittämisohjelmista ovat "koulutus ja tietoyhteiskunta -ohjelma" sekä kansainvälistymisen ja suomalaisten oppilaitosten EU-ohjelmiin osallistumisen tukeminen. Myös EU:n sosiaalirahaston ohjelmiin osallistuminen ja niiden tehokas toteutus ovat edellyttäneet kansallisia voimavaroja. Tämän tyyppinen rahoitus budjetoidaan erikseen ja on siten korvamerkittyä lisärahoitusta ammatillisten oppilaitosten käyttökustannusten perusrahoitukseen.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus on lakisääteistä. Ammatillisen peruskoulutuksen rakenteen ja kapasiteetin pitkän tähtäyksen suunnittelu ja toteutus ei mahdollista julkisten menojen tason oleellisia muutoksia lyhyellä tähtäyksellä. Ammatillisen lisäkoulutuksen ja työvoimakoulutuksen rahoituksen taso on ammatillista peruskoulutusta joustavampi, ja se riippuu Suomen taloudellisesta ja työllisyystilanteesta .

5.2 Ammatillisen koulutuksen rahoituksen tulevaisuudennäkymiä

5.2.1 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämisalotteita

Kuntien valtionosuusjärjestelmää on muutettu lukuisia kertoja 1980- ja 1990-luvuilla, ja keskustelu järjestelmän muuttamisesta jatkuu. Valtion kunnille ja kuntayhtymille maksamien valtionosuuksien kokonaismäärä oli 5 700 MECUa vuonna 1996, mikä on 17% valtion talousarvion loppusummasta. Ensiksikin on esitetty, että sektorikohtaisesta valtionosuudesta tulisi luopua kokonaan ja siirtyä ainoastaan yleisiin valtionosuuksiin. Sellaisessa järjestelmässä rahoituksella ei enää olisi yhteyttä kuntien tarjoamien erilaisten palveluitten määrään. Yksi esiin otettu vaihtoehto on ollut, että luovuttaisiin kokonaan kuntien toteuttamien hyvinvointipalveluiden valtionrahoituksesta ja että näin syntyvä aukko kunnallistalouden rahoitukseen täytettäisiin siirtämällä valtion kokoama tuloverotus kuntien tuloverotukseksi. Nämä ovat eräitä esillä olleita ajatuksia kehittää hyvinvointipalveluiden rahoitusta. Opetusministeriö ja muut opetusviranomaiset ovat vastustaneet tällaisia muutoksia sillä perusteella, että ne haluavat säilyttää kansallisella tasolla yhteyden koulutuksen määrien, laadun ja rahoituksen välillä.

Yksi esillä olleista mahdollisuuksista kuntien tarjoamien palveluiden rahoittamisessa on ollut, että luovuttaisiin kokonaan valtion rahoituksesta opetustoimen investointimenoihin. Tämän ajatuksen perusteluna on esitetty, että siten voitaisiin lisätä koulurakennusten hankinnan, rakentamisen ja ylläpidon tehokkuutta ja samalla yhtenäistää ja vähentää hallintoa.

5.2.2 Seuraavatko yksikköhinnat todellista kustannustasoa?

Rahoituslainsäädännön tarkoituksena on Suomessa ollut se, että yksikköhinnat noudattavat todellista kustannuskehitystä. Suomen lama-ajan vaikeina vuosina yksikköhinnat (opiskelijakohtaiset kustannukset) ammatillisen koulutuksen laskennallisen rahoitusjärjestelmän perustana jäivät jälkeen ammatillisten oppilaitosten todellisten opiskelijakohtaisten kustannusten kehityksestä. Eroa vielä on, eikä tätä asiaa ole kovin helppo muuttaa, sillä eron kiinnikurominen edellyttäisi huomattavia lisäyksiä valtion budjettiin. Siitä huolimatta on odotettavissa, että todellisten kustannusten ja yksikköhintojen välillä oleva ero otetaan kiinni lähivuosina.

5.2.3 Työssäoppimisen osuuden kasvu lisää työnantajien vastuuta ammatillisessa peruskoulutuksessa

Kuten luvussa 2.1.1 on kuvattu, nuorten ammatillisen peruskoulutuksen kesto tulee olemaan kolme vuotta, mihin sisältyy vähintään puolen vuoden työssäoppimisen jakso. Tämä tulee lisäämään työnantajien vastuuta ammatillisesta peruskoulutuksesta ja tulee

lisäämään myös paineita kasvattaa työnantajien osuutta ammatillisen koulutuksen rahoituksessa. Tämä tulee olemaan erittäin tärkeä asia neuvoteltaessa uuden ammatillisen koulutuksen politiikan toteutuksesta. Pääministeri, opetusministeri sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen puheenjohtajat ovat allekirjoittaneet sopimuksen ammatillisen peruskoulutuksen työssäoppimisen järjestämisestä. Tämän sopimuksen päätarkoituksena on tukea uuden työpaikoilla oppimisen järjestelyn toteutusta ammatillisessa koulutuksessa. Sopimusta voidaan luonnehtia historialliseksi tapahtumaksi Suomen ammatillisen koulutuksen historiassa.

On yleisesti tunnustettu, että on olemassa tarve kasvattaa yksityisen rahoituksen osuutta ammatillisen koulutuksen rahoituksessa, vaikka opiskelijamaksujen käyttöönottoa ei yleensä hyväksytä. Useat eri tahot ovat esittäneet rahoitusmalleja, jotka toisivat työnantajien ja työntekijöiden rahoitusta ammatilliseen koulutukseen, vaikka mikään käytännöllinen malli ei ole vielä valmiina.

5.2.4 Rahoitusvastuunajat

Kuten ammatillisen lisäkoulutuksen ja sen rahoituksen järjestelmän kuvauksesta voidaan nähdä, lisäkoulutuksen rahoitusmalleja on monia. Ei ole aina aivan selvää, missä on raja henkilöstökoulutuksen (olettaen, että työnantajat rahoittavat sen) ja julkista rahoitusta saavan koulutuksen välillä. Viime vuosina on ollut pyrkimyksenä keskittää julkista rahoitusta saava ammatillinen lisäkoulutus (mukaan lukien työvoimakoulutus) tutkintoihin tähtääviin kursseihin.

5.2.5 Säilytetäänkö kaksi erillistä ammatillisen lisäkoulutuksen hankintajärjestelmää?

Nykyisin on kaksi erillistä ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitusjärjestelmää. Vaikka koulutuskurssien sisältö molemmissa järjestelmissä on melko samanlainen, niillä on eri kohderyhmät (työttömät ja työlliset henkilöt). Toinen on opetusministeriön hoidossa (työllisten lisäkoulutus) ja toinen työministeriön hoidossa (lisäkoulutus työttömille henkilöille). Molemmat järjestelmät perustuvat koulutuksen hankintoihin koulutuksen järjestäjiltä, ja rahoitustavat ovat suunnilleen samat. Opetushallinnon vastuulla olevan järjestelmän vastuulla on hankkia koulutusta pääasiassa työllisille aikuisille, kun taas samanlaisen järjestelmän tarkoituksena työhallinnossa on hankkia koulutusta työttömille henkilöille. Kaksi alueellista organisaatiota hoitaa näitä tehtäviä: lääninhallitukset (5) opetusministeriön alaisuudessa ja alueelliset työvoima- ja elinkeinokeskukset (15) työministeriön alaisuudessa. Parhaillaan käydään keskustelua siitä, pitäisikö nämä kaksi järjestelmää yhtenäistää ja organisoida yhteisesti.

Yksi mahdollisuus kehittää ammatillisen lisäkoulutuksen järjestelmää on ollut siirtyä hankintajärjestelmästä samantapaiseen laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään,

jollaista noudatetaan ammatillisessa peruskoulutuksessa. Nämä kysymykset tullaan käsittelemään ja ratkaisemaan poliittisessa järjestelmässä lähivuosina.

5.2.6 Tuloksiin perustuva rahoitus

On esitetty myös sellaisia väitteitä, että opiskelijamääriin perustuva rahoitus ei motivoi koulutuksen järjestäjiä parantamaan tehokkuutta, vaikka viime vuosina on annettu joitakin määräyksiä, jotka koskevat sitä opintojen kestoa, mihin valtio myöntää rahoituksen. Myös ammatillisten ja muidenkin oppilaitosten keskinäisen yhteistoiminnan lisääntyminen aiheuttaa ongelmia siinä, missä oppilaitoksessa oppilaat ovat rahoituksena perusteena. On esitetty joitakin vaihtoehtoja, jotka voisivat lisätä koulutuksen tehokkuutta laskennallisessa rahoitusmallissa. Ensiksikin on esitetty, että ammatillisten oppilaitosten rahoitus sidottaisiin niissä suoritettujen opintoviikkojen lukumäärään opiskelijamäärän sijasta. Toiseksi rahoitus voitaisiin sitoa oppilaitoksessa vuoden aikana suoritettujen tutkintojen lukumäärään. Teoreettisesti mielenkiintoisena ajatuksena on esitetty yhdistää ammatillisen koulutuksen rahoitus siihen, kuinka hyvin oppilaitoksesta valmistuneet oppilaat työllistyvät taikka sijoittuvat jatkokoulutukseen. Kaikki näistä vaihtoehtoista sisältävät monia käytännöllisiä, teknisiä ja tilastollisia ongelmia; tuloksiin perustuva rahoitus saattaa kuitenkin olla seuraava suurehko muutos ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kehittämisessä.

5.3 Yleisiä johtopäätöksiä

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää on Suomessa muutettu lukuisia kertoja 1980- ja 1990-lukujen aikana. Tämä koskee sekä ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen että työvoimakoulutuksen rahoitusta. Tätä raportti kirjoitettaessa on ollut välttämätöntä kuvata uutta järjestelmää mutta käyttäen ennen vuotta 1997 käytössä olleen järjestelmän lukuja. Eikä vain ammatillisen koulutuksen rahoitusrakenne ole muuttunut, vaan myös koko ammatillisen koulutuksen järjestelmää on uudistettu rakenteellisesti ja hallinnollisesti. Siten järjestelmäkuvaus on väistämättä kovin monimutkainen. Viime vuosina on yleisesti painotettu ammatillisen koulutuksen rahoitusvastuun siirtämistä paikalliselle ja alueelliselle tasolle. Minkä tyyppisiä muutoksia saattaa olla odotettavissa, sitä on kuvattu edellisessä kappaleessa, vaikka useat merkittävät koulutusalan asiantuntijat ovat sitä mieltä, että nyt käytössä olevan järjestelmän pitäisi saada vakiintua seuraavien 5–10 vuoden aikana ennen kuin uudistuksia taas tehdään. Tämä antaisi mahdollisuuden arvioida niitä monia rahoitusjärjestelmän muutoksia, joita tässä raportissa on kuvattu.

Liite 1: Suomen ammatillisen koulutuksen lainsäädännön kehitys

1923	Oppisopimuslaki
1931	Ammattikoululaki
1958	Ammattikoululain muutos
1965	Laki ammatikasvatushallituksesta Laki työllisyyttä edistävästä ammattikurssitoiminnasta
1967	Laki ammatillisista pätevyystutkinnoista Laki oppisopimuskoulutuksesta
1975	Laki kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämisestä
1976	Laki työllisyyskoulutuksesta
1978	Laki keskiasteen koulutuksen uudistamisesta
1983	Laki ammatillisten oppilaitosten rahoituksesta
1986	Laki ammatillisten oppilaitosten opintososiaalisista eduista
1987	Laki ammatillisista oppilaitoksista
1990	Laki ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista Laki työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta Laki ammatillisista opettajankoulutuslaitoksista
1991	Laki Opetushallituksesta Laki nuorisoasteen ja ammattikorkeakoulujen kokeilusta
1992	Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta Laki oppisopimuskoulutuksesta
1994	Ammattitutkintolaki
1995	Laki ammattikorkeakouluopinnoista
1996	Laki ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta
1998	Laki ammatillisesta koulutuksesta Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

Huom. Yllä on viitattu vuoteen, jolloin laki on annettu (tekstissä on usein viitattu vuoteen, jolloin lakia on alettu toteuttaa). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki vuodelta 1998 kuuluu osana uudistukseen, jossa koko opetustoimen lainsäädäntö uudistettiin; tämä rahoituslain muutos sisältää vain teknillisiä muutoksia verrattuna vuonna 1996 annettuun lakiin.

Liite 2: Sanasto

Seuraavassa on lyhyt lista, jossa selvitetään tässä raportissa käytettyjen termien sisältöä ja tarkoitusta. Sen on tehnyt raportin kirjoittaja. Se ei pyri olemaan virallinen terminologian kuvaus.

Aikuisten ammatillinen peruskoulutus

Koulutus johtaa ammatilliseen perustutkintoon. Koulutus vastaa nuorten ammatillista peruskoulutusta.

Ammatillinen lisäkoulutus

Ammatillisen perustutkinnon suorittaneille tai sitä vaille oleville aikuisille suunnattu ammatillinen lisäkoulutus.

Ammatillinen peruskoulutus

Nuorille ja aikuisille tarkoitettu kaikki ammatillinen peruskoulutus toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluopetuksessa.

Ammatillisen koulutuksen käyttökustannukset

Ammatillisten oppilaitosten ja muitten ammatillisen koulutuksen muotojen vuotuiset toimintakustannukset.

Ammatillisen koulutuksen perustamiskustannukset

Ammatillisille oppilaitoksille toimitilojen rakentamisesta, peruskorjauksista sekä opetusvälineiden hankkimisesta aiheutuvat kustannukset.

Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset

Kunnalliset ja yksityiset koulutusorganisaatiot, jotka järjestävät ammatillista aikuiskoulutusta.

Keskukset järjestävät pääosan työvoimakoulutuksesta.

Ammatilliset erikoisoppilaitokset

Teollisuuden ja kaupan omistamia koulutuslaitoksia, jotka pääasiassa järjestävät henkilöstökoulutusta omistajilleen.

Ammatilliset erityisoppilaitokset

Ammatillisia oppilaitoksia, jotka on perustettu vammaisia henkilöitä varten.

Ammatilliset oppilaitokset

Koulutuslaitoksia, jotka tarjoavat ammatillista koulutusta nuorille ja aikuisille.

Ammattikorkeakoulut

Korkeamman opetuksen ei-yliopistolliset oppilaitokset, jotka järjestävät ammatillista koulutusta.

Ammattitutkinnot

Ammattitutkinnot perustuvat vuonna 1995 annettuun lakiin ammattitutkinnoista. Periaatteena on antaa tutkinto siitä riippumatta, millä tavoin tarvittava osaaminen on hankittu. Tutkinto voidaan saada suorittamalla näyttökoe, mitä varten ei ole olemassa mitään opetussuunnitelmaa.

Erikoisammattitutkinto

Tämä on toinen ja vaativampi ammattitutkinto erikoistuneita asiantuntijoita varten.

Henkilöstökoulutus

Koulutusta, jonka työnantajat tarjoavat ja rahoittavat työntekijöilleen. Tällainen koulutus kestää yleensä muutamia päiviä ja keskittyy yleensä johonkin erityiseen aiheeseen tai alaan. Yritykset organisoivat henkilöstökoulutuksensa itse tai ostavat sitä yksityisiltä koulutusyrittäjiltä tai julkisilta koulutuslaitoksilta.

Koulutustoimikunnat

Opetusministeriö nimittää koulutustoimikunnat. Nämä toimikunnat nimitetään kolmeksi vuodeksi ja ne käsittelevät kansalliset opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet. Jäsenet edustavat työmarkkinoita, koulutusorganisaatioita, opettajia ja tutkijoita.

Kuntayhtymä

Kaksi tai sitä useampi kunta ovat perustaneet koulutusorganisaation, esim. ammatillisen oppilaitoksen huolehtimaan ammatillisen koulutuksen tehtävästä.

Näyttötutkintojärjestelmä

Järjestelmä, jossa aikuiset voivat osoittaa taitonsa ja osaamisensa tutkinnossa ja saavat sen perusteella ammatillisen tutkinnon.

Omaehtoinen ammatillinen aikuiskoulutus

Omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen tarkoituksena on tarjota aikuisille mahdollisuus kehittää ammatillista osaamista omasta aloitteesta.

Opintotuki

Tukia, jotka on tarkoitettu kattamaan opiskelijoiden ja koulutettavien toimeentulokustannuksia opiskelun aikana.

Oppilasmaksut

Koulutuslaitosten oppilailta perimiä maksuja, joilla katetaan koulutuskustannuksia.

Oppisopimuskoulutus

Yksilö, työnantaja ja koulutusviranomainen tekevät sopimuksen koulutettavan työssäoppimisesta. Koulutettava saa myös teoreettisia opintoja ammatillisessa oppilaitoksessa.

Oppisopimuskoulutus ammatillisena lisäkoulutuksena

Ammatillisena lisäkoulutuksena aikuisille annettava oppisopimuskoulutus, joka rinnastetaan ammatilliseen lisäkoulutukseen.

Oppisopimuskoulutus ammatillisena peruskoulutuksena

Ammatilliseen peruskoulutukseen tähtäävä oppisopimuskoulutus, joka rinnastetaan ammatilliseen peruskoulutukseen.

Tutkinnot

Tutkinnot on kokoonpantu opintoyksiköistä, moduleista ja niiden laajuus määritelty opintoviikkoina. Tutkintotodistus ei viittaa ainoastaan tutkintoon ja opiskeluprosessiin, vaan myös saavutettuun osaamistasoon.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus

Työhallinnon aikuisille järjestämä työmarkkinakoulutus. Tämä koulutus on pääasiassa tarkoitettu työttömille aikuisille ja sellaisille aikuisille, jotka ovat työttömyysuhan alaisia. Työhallinto ostaa koulutuksen pääasiassa ammatillisilta oppilaitoksilta.

Yksikköhinta

Eri koulutusalojen opiskelijakohtaisia kustannuksia, joita on määritelty ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteiksi.

Liite 3: Kustannuksia kuvaavat taulukot

Taulukko 1: JULKISET JA YKSITYISET VUOTUISET KUSTANNUKSET SEKÄ NIIDEN OSUUS BKT:sta (MECUa) (BKT 495,9, 531,9, 576,9)

	1986		1991		1991	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
JULKINEN						
Ammatillinen peruskoulutus	1 162	1,40	1 600	1,80	1 628	1,69
Ammatillinen lisäkoulutus	84	0,10	169	0,19	213	0,22
Työvoimakoulutus	260	0,31	304	0,34	524	0,54
Julkinen yhteensä	1 506	1,82	2 073	2,33	2 365	2,45
YKSITYINEN						
Ammatillinen peruskoulutus	139	0,17	161	0,18	429	0,44
Ammatillinen lisäkoulutus	566	0,68	724	0,81	817	0,85
Työvoimakoulutus	-		12	0,0	34	0,04
Yksityinen yhteensä	705	0,85	897	1,01	1 280	1,33
RAHOITUS YHTEENSÄ	2 211	2,67	2 970	3,34	3 645	3,77

* Tällä tiedolla on relevanssia ainoastaan niissä maissa, joissa on yksityistä rahoitusta työvoimakoulutukseen.

Taulukko 2(i): KOULUTUKSEN RAHOITUKSEN MÄÄRÄT LÄHTEITTÄIN SEKÄ OSUUS KOKONAISRAHOITUKSESTA (MECUa 1986)

	Ammatillinen peruskoulutus		Ammatillinen lisäkoulutus		Työvoimakoulutus	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
JULKINEN						
EU-rahoitus	-		-		-	
Keskushallinto	850	65,3	82	12,6	260	100
Aluehallinto	-	-	-	-	-	
Paikallishallinto	312	24,0	2	0,2	-	
Julkinen yhteensä	1 162	89,3	84	12,9	260	100
YKSITYINEN						
Sektorirahastot	-	-	-	-	-	
Yritykset	134	10,3	565	86,9	-	
Yksilöt	5	0,4	1	0,2	-	
Yksityinen yhteensä	139	10,7	566	87,1	-	
YHTEENSÄ	1 301	100	650	100	260	100

Taulukko 2(ii): KOULUTUKSEN RAHOITUKSEN MÄÄRÄT LÄHTEITTÄIN SEKÄ OSUUS KOKONAISRAHOITUKSESTA (MECUa 1991)

	Ammatillinen peruskoulutus		Ammatillinen lisäkoulutus		Työvoimakoulutus	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
JULKINEN						
EU-rahoitus	-		-		-	
Keskushallinto	1 122	63,7	168	18,8	304	96,2
Aluehallinto	-	-	-	-	-	
Paikallishallinto	478	27,1	1	0,1	-	
Julkinen yhteensä	1 600	90,9	169	18,9	304	96,2
YKSITYINEN						
Sektorirahastot	-	-	-	-	-	-
Yritykset	160	9,1	723	81,0	12	3,8
Yksilöt	1	0,0	1	0,1	-	
Yksityinen yhteensä	161	9,1	724	81,1	12	3,8
YHTEENSÄ	1 761	100%	893	100%	316	100%

Taulukko 2(iii): KOULUTUKSEN RAHOITUKSEN MÄÄRÄT LÄHTEITTÄIN SEKÄ OSUUS KOKONAISRAHOITUKSESTA (MECUa 1996)

	Ammatillinen peruskoulutus		Ammatillinen lisäkoulutus		Työvoimakoulutus	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
JULKINEN						
EU-rahoitus	16	0,8	7	0,7	38	6,8
Keskushallinto	1 070	52,0	201	19,5	486	87,1
Aluehallinto	-	-	-	-	-	-
Paikallishallinto	542	26,3	5	0,5	-	-
Julkinen yhteensä	1 628	79,1	213	20,7	524	93,9
YKSITYINEN						
Sektorirahastot	-	-	-	-	-	-
Yritykset	428	20,8	810	78,6	34	6,1
Yksityiset	1	0,0	7	0,7	-	-
Yksityiset yhteensä	429	20,9	817	79,3	34	6,1
YHTEENSÄ	2 057	100%	1 030	100%	558	100%

Taulukko 3(i): RAHOITUSLÄHTEITTÄIN JA KOULUTUSLAJEITTAIN (MECUa 1986)

Kohde		Lähde	Rahoitus			Määrä koulutustyyppin mukaan		
			Suora	Epäsuora	Yhteensä	APK	ALK	TK
Julkinen rahoitus		EU	-	-	-	-	-	-
		kansallinen ¹⁾	1 192	-	1 192	850	82	260
		alueellinen	-	-	-	-	-	-
		paikallinen	314	-	314	312	2	-
Julkinen yhteensä			1 506	-	1 506	1 162	84	260
Yksityinen rahoitus	Pakollinen	sektori	-	-	-	-	-	-
		yritys	-	-	-	-	-	-
		yksilö	5	-	5	5	-	-
		muut	-	-	-	-	-	-
	Vapaaehtoinen	sektori	-	-	-	-	-	-
		yritys	281	306	587	33	554	-
		yksilö	1	-	1	-	1	-
		muut ²⁾	112	-	112	101	11	-
Yksityinen yhteensä			399	306	705	139	566	-
Rahoitus yhteensä			1 905	306	2 211	1 301	650	260

¹⁾ Sosiaaliturva- ja työttömyysvakuutusmaksuin kootut varat on luettu kansalliseksi rahoituslähteeksi.

²⁾ Ammatillisten oppilaitosten tuotteiden ja palveluiden myynnistä saadut tulot.

Taulukko 3(ii): RAHOITUSLÄHTEITTÄIN JA KOULUTUSLAJEITTAIN (MECUa 1991)

Kohde		Lähde	Rahoitus			Määrä koulutustyyppin mukaan		
			suora	epäsuora	yhteensä	APK	ALK	TK
Julkinen rahoitus		EU	-	-	-	-	-	-
		kansallinen ¹⁾	1 594	-	1 594	1 122	168	304
		alueellinen	-	-	-	-	-	-
		paikallinen	479	-	479	478	1	-
Julkinen yhteensä			2 073	-	2 073	1 600	169	304
Yksityinen rahoitus	Pakollinen	sektori	-	-	-	-	-	-
		yritys	-	-	-	-	-	-
		yksilö	1	-	1	1	-	-
		muut	-	-	-	-	-	-
	Vapaaehtoinen	sektori	-	-	-	-	-	-
		yritys	380	386	766	39	715	12
		yksilö	1	-	1	-	1	-
		muut ²⁾	129	-	129	121	8	-
Yksityinen yhteensä			511	386	897	161	724	12
Rahoitus yhteensä			2584	386	2 970	1 761	893	316

¹⁾ Sosiaaliturva- ja työttömyysvakuutusmaksuin kootut varat on luettu kansalliseksi rahoituslähteeksi.

²⁾ Ammatillisten oppilaitosten tuotteiden ja palveluiden myynnistä saadut tulot.

Taulukko 3(iii): RAHOITUSLÄHTEITTÄIN JA KOULUTUSLAJEITTAIN (MECUa 1996)

Kohde		Lähde	Rahoitus			Määrä koulutustyyppin mukaan		
			suora	epäsuora	yhteensä	APK	ALK	TK
Julkinen rahoitus		EU	61	-	61	16	7	38
		kansallinen ¹⁾	1 757	-	1 757	1 070	201	486
		alueellinen	-	-	-	-	-	-
		paikallinen	547	-	547	542	5	-
Julkinen yhteensä			2 365		2 365	1 628	213	524
Yksityinen rahoitus	Pakollinen	sektori	-	-	-	-	-	-
		yritys	-	-	-	-	-	-
		yksilö	1	-	1	1	-	-
		muut	-	-	-	-	-	-
	Vapaaehtoinen	sektori	-	-	-	-	-	-
		yritys	434	590	1 024	194	796	34
		yksilö	7	-	7	-	7	-
		muut ²⁾	248	-	248	234	14	-
Yksityinen yhteensä			690	590	1 280	429	817	34
Rahoitus yhteensä			3 055	590	3 645	2 057	1 030	558

¹⁾ Sosiaaliturva- ja työttömyysvakuutusmaksuin kootut varat on luettu kansalliseksi rahoituslähteeksi.

²⁾ Ammatillisten oppilaitosten tuotteiden ja palveluiden myynnistä saadut tulot.

Liite 4: Bibliografia

Seuraavassa on lueteltu raportin päälähteet:

Euroopan Sosiaalirahaston tavoitealue 3 -ohjelman vuosiraportti: Suomi, Työministeriö. Helsinki 4.6.1997

Euroopan Sosiaalirahaston tavoitealue 4 -ohjelman vuosiraportti: Suomi, Työministeriö. Helsinki, 4.6.1997

Koulutus- ja Erorahaston vuosiraportti vuodelta 1991, 1996, Koulutus- ja Erorahasto, Helsinki, 1992, 1997

Suomen teollisuuden työvoimatarpeet vuosina 1997–2000, Suomen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto. Helsinki, 17.6.1997

Valtion talousarvio, 1986, 1991, 1996. Helsinki, 1985, 1990, 1995

Suomen tilastollinen vuosikirja, 1986, 1991, 1996. Tilastokeskus. Helsinki, 1987, 1992, 1997

Suomen koulutustilastot, 1986, 1991, 1996. Tilastokeskus. Helsinki, 1987, 1992, 1998

Työvoimakoulutuskatsaukset, 1986, 1991, 1996. Työministeriö. Helsinki, 1987, 1992, 1997

Ammatillinen koulutus Suomessa. CEDEFOP. Thessaloniki, 1997

CEDEFOP – Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus

Ammatillisen koulutuksen rahoitus Suomessa

Rahoitusjärjestelmän kuvaus

Kari Pitkänen

OPH – Opetushallitus, Suomi

CEDEFOP panorama

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

1999 – 95 s. – 21,0 x 29,7 cm

ISBN 92-828-6837-0

Cat.-No: HX-22-99-321-FI-C

Ilmainen – 5095 FI –

Ammatillisen koulutuksen rahoitus Suomessa

Rahoitusjärjestelmän kuvaus

Viime vuosina Suomen ammatillisen koulutuksen järjestelmän institutionaalinen ja hallinnollinen rakenne, oppilaitosten omistuspohja ja ammatillisten tutkintojen rakenne ovat muuttuneet olennaisesti. Suomen ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää on kehitetty asteittain viime vuosikymmenen aikana. Nämä muutokset ovat liittyneet läheisesti paikallisen tason ja oppilaitosten aseman vahvistamiseen ammatillisen koulutuksen järjestelmässä. Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalleja on kehitetty osana kuntien yleistä rahoitusjärjestelmää. Kunnat ovat pääasiassa vastuussa koulutuksen, kulttuurin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hyvinvointipalvelujen tuottamisesta.

Julkaisu kuvaa ja analysoi Suomen ammatillisen koulutuksen rahoitusta vuosina 1986, 1991 ja 1996. Se sisältää tiedot ammatillisen koulutuksen kustannusten ja rahoituksen tasosta ja rahoituslähteistä. Rahoituksen jakelujärjestelmät on kuvattu. Taustatietona raportti sisältää poliittisen, lainsäädännöllisen ja hallinnollisen taustan kuvauksen. Myös ammatillisen koulutuksen ja sen rahoituksen tulevaisuudennäkymiä on arvioitu. Tämä raportti on Suomen osuus CEDEFOPin raportisarjassa, joka kuvaa ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmiä Euroopan unionin jäsenmaissa.

Kari Pitkänen

Ilmainen — 5095 FI —



CEDEFOP

Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus

Europe 123, GR-57001 THESSALONIKI (Pylea)
 Postiosoite:
 PO Box 22427, GR-55102 THESSALONIKI
 P. (30-31) 490 111 F. (30-31) 490 020 Sähköposti: info@cedefop.gr
 Kotisivu: www.cedefop.gr Interaktiivinen web-palvelu: www.trainingvillage.gr



EUROOPAN YHTEISÖJEN
 VIRALLISTEN JULKAISUJEN TOIMISTO

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-6837-0



9 789282 868379 >